

OMNIBUS LAW

**DISKURSUS
PENGADOPSIANNYA
KE DALAM SISTEM
PERUNDANG-UNDANGAN
NASIONAL**

DUMMMY

DUMMMY

OMNIBUS LAW

DISKURSUS
PENGADOPSIANNYA
KE DALAM SISTEM
PERUNDANG-UNDANGAN
NASIONAL

Editor:
Ahmad Redi
Ibnu Sina Chandranegara



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional/Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2020.

xxii, 280 hlm., 23 cm.

Bibliografi: ada di setiap bab

ISBN 978-623-231-426-9

1. Perundang-undangan

I. Judul

II. Ibnu Sina Chandranegara

340

Hak cipta 2020, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2020.2640 RAJ

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

OMNIBUS LAW:

Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional

Cetakan ke-1, Juni 2020

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Yayat Sri Hayati

Copy Editor : Hidayati

Setter : Eka Rinaldo

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



PENGANTAR EDITOR

Sesudah reformasi, fakta menunjukkan bahwa proses legislasi yang produktif, berada pada masa Presiden B.J. Habibie. Dalam waktu hanya 18 bulan saja, berhasil diterbitkan sebanyak 67 UU baru, minus 1 UU yang telah disahkan oleh DPR tetapi tidak disahkan oleh Presiden karena pertimbangan banyaknya keberatan yang diajukan oleh kelompok-kelompok masyarakat ketika itu, yaitu UU tentang Keadaan Bahaya. Apabila ditinjau lebih lanjut, produktivitas legislasi selama kedua periode belakangan ini berbanding terbalik, jika dibandingkan dengan capaian DPR-RI di masa pemerintahan B.J. Habibie, dan terbilang sangat jauh menurun. Jimly Asshiddiqie mencatat jika di masa pemerintahan kabinet reformasi, produktivitas legislasi dapat dikatakan sebanyak 3,7 UU per bulan, maka produktivitas DPR-RI periode 2009-2014 hanya tercatat 2,1 UU setiap bulan. Kondisi yang lebih minim produktivitas legislasi adalah pada DPR-RI periode 2014-2019, yaitu 1,4 UU per bulan. Bahkan ada yang mengatakan bahwa DPR-RI periode 2014-2019 tercatat sebagai periode terburuk dalam sejarah, setidaknya setelah masa reformasi.¹

Akan tetapi, pada masa kini persoalan yang disadari adalah terlalu gemuknya produk hukum kita. Pada acara Konferensi Nasional Hukum

¹Jimly Asshiddiqie, *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administratif*, (makalah tanpa tahun, tanpa penerbit) hlm. 2.

Tata Negara Ke-6 dengan tema “Memperkuat Kabinet Presidensial Efektif” di Jakarta tanggal 2-4 September 2019, Menteri Sekretaris Negara. Pratikno menyampaikan ‘keluhan’ Pemerintah terkait ‘Obesitas Regulasi’ yang menghambat investasi di Indonesia. Ada 15 Kementerian yang membuat aturan berpotensi menghambat investasi. Sampai Oktober 2018, ada 7.621 Peraturan Menteri, 765 Peraturan Presiden, 452 Peraturan Pemerintah 107 Undang-Undang. Implikasi ‘Obesitas Regulasi’ menimbulkan persoalan baru berupa: (1) potensi tumpang tindih; (2) beban harmonisasi dan sinkronisasi; dan (3) tidak ada lembaga yang melakukan *monitoring* dan evaluasi. Berdasarkan pangkalan data (*data base*) peraturan.go.id per 20 Maret 2020 jumlah regulasi kita undang-undang berjumlah 1.687, peraturan pemerintah pengganti undang-undang berjumlah 180, peraturan pemerintah berjumlah 4.553, peraturan presiden berjumlah 2.006, Peraturan BPK berjumlah 26, Peraturan Bank Indonesia berjumlah 146, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan berjumlah 328, Peraturan Menteri berjumlah 14.622, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian berjumlah 3.722, Peraturan Daerah berjumlah 15.96. maka total keseluruhan adalah 43.235. Jumlah ini masih bisa bertambah karena memang regulasi kita selalu bertambah terus dan belum semua Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan Peraturan Daerah dimasukan dalam peraturan.go.id.

Selain pangkalan data peraturan.go.id, ada pangkalan data lain yang menyediakan data peraturan perundang-undangan, yaitu djih.n.go.id yang disediakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan HAM. Masalah yang timbul terkait dengan data peraturan perundang-undangan adalah jumlah data yang tidak sama antara pengelola data yang satu dengan pengelola data yang lain. Selain itu, hingga saat ini belum ada lembaga yang merupakan pengelola tunggal data peraturan perundang-undangan yang resmi.² Untuk itu, Pemerintah akan memangkas 100 aturan setiap bulan dan merancang Hukum Omnibus untuk kemudahan perizinan usaha. Di samping itu, juga menyiapkan *Regulatory Technology* (*Reg Tech*).³

²Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi Melalui Pendekatan Omnibus Law: Suatu Keniscayaan*, (Orasi Ilmiah Dalam Rangka Dies Natalis Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Ke-57, 7 Januari 2020), hlm. 2.

³Ibnu Sina Chandranegara, “Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26 No 3, (2019), hlm. 435.

Selain itu, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah sering dituding kalangan pengusaha dan investor potensial sebagai ‘biang keladi’ ekonomi biaya tinggi yang berujung pada tidak kompetitifnya iklim usaha di Indonesia dan rendahnya investasi baru. Sejumlah produk hukum daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah selama berlangsungnya otonomi daerah, dinilai kalangan bisnis memberatkan dunia usaha dan tidak berpihak pada iklim investasi. Kebijakan berupa pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak pro bisnis dianggap sebagai alasan mengapa investor enggan berinvestasi di daerah tersebut. Tudingan itu tidak sepenuhnya salah mengingat rendahnya laju pertumbuhan investasi di masa-masa awal pelaksanaan desentralisasi yang kebetulan bersamaan dengan masa berakhirnya krisis ekonomi. Tudingan itu diperkuat lagi dengan kenyataan bahwa pada masa-masa tersebut banyak muncul peraturan daerah yang “aneh-aneh” dan jelas-jelas bertentangan dengan prinsip daya saing perekonomian. Menurut Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha di Indonesia yaitu: a) perpajakan; b) kepastian dan penegakan hukum; c) ketenagakerjaan; d) infrastruktur fisik; dan e) otonomi daerah. Menurut JETRO (*Japan External Trade Organization*), permasalahan investasi di Indonesia yang diformulasikan sebagai 3L dan 1I yaitu: *law, labour, local* dan *investment policy*.⁴ Banyaknya pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, biaya marginal produksi akan mahal karena besarnya pungutan tadi akan diperhitungkan pengusaha sebagai biaya produksi. Output produk yang ditawarkan ke pasar harganya akan mahal dibandingkan dengan produk sejenis sehingga produk tersebut tidak memiliki daya saing yang baik di pasar.

Setidaknya terdapat 3.143 peraturan daerah baik perda provinsi maupun perda kabupaten/kota yang telah dibatalkan Presiden melalui Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 silam. Menteri Tjahyo Kumolo menyatakan bahwa perda tersebut dibatalkan karena menghambat laju investasi di daerah. Tindakan Presiden yang membatalkan sejumlah Perda tersebut menuai reaksi dari masyarakat dan berujung pada pengujian UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di

⁴Ahmad Redi. *Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemakmuran Rakyat*. (Bahan Presentasi Diskusi Kolegium Jurist Institute, Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law, Jakarta 5 Maret 2020) hlm. 14.

Mahkamah Konstitusi. Rekomendasi Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan adanya sejumlah perda yang dipandang bermasalah adalah: (1) tumpang tindih dengan pajak pusat; (2) pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan prinsip retribusi; (3) menimbulkan duplikasi dengan pungutan daerah; (4) menghambat arus lalu lintas barang; dan (5) berakibat meningkatnya beban subsidi pemerintah.

Keadaan yang demikian pelik mengakibatkan perlunya reorientasi sistem dan prosedur pembentukan undang-undang yang berlaku selama ini yang sangat berorientasi pada tradisi hukum '*civil law*' yang sangat kaku tanpa mempertimbangkan terjadinya kecenderungan konvergensi antara sistem '*common law*' dengan sistem '*civil law*' dalam perkembangan praktik di dunia dewasa ini. Dewasa ini sedang terjadi eksekutivisasi sistem legislasi di negara-negara '*civil law*', dan kecenderungan legislativisasi pembentukan undang-undang dalam praktik di negara-negara '*common law*'. Karena itu, dewasa ini, produksi UU di negara-negara '*common law*' meningkat tajam melebihi produksi UU di negara-negara '*civil law*' yang sistem hukumnya dapat dikatakan sudah relatif stabil dan ajeg. Oleh karena itu, negara hukum Indonesia sudah seharusnya mengurangi ketergantungan pada pembentukan undang-undang dengan lebih meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas yudisprudensi dalam aneka penyelesaian masalah-masalah hukum dalam praktik. Bersamaan dengan itu, timbul pula kecenderungan pengutamaan peran pengawasan oleh parlemen dibandingkan peran legislasi, sehingga perancangan undang-undang dapat diidealkan agar dipersiapkan atas inisiatif pemerintah, tetapi peran pengawasan DPR dapat semakin ditingkatkan dengan efektif, baik pengawasan dalam pembentukan undang-undang (*legislative acts*), dan pengawasan terhadap pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang (*executive acts*), maupun pengawasan terhadap implementasi undang-undang dan pengawasan pelaksanaan program-program kerja pembangunan yang dibiayai oleh APBN dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*executive actions*).

Pilihan penggunaan metode *Omnibus* menjadi opsi yang saat ini dilakukan pemerintah untuk menanggulangi persoalan sebagaimana terurai. hal itu sudah menjadi ketetapan hati Presiden meskipun yang disebutkan secara eksplisit hanya untuk 2 RUU saja, yaitu RUU terkait dengan Penciptaan Lapangan Kerja dan RUU terkait Pemberdayaan

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Namun, penyebutan ke-2 UU tersebut dalam pidato resmi Presiden dapat dianggap hanya sebagai contoh atau sebagai “*pilot project*”. Keduanya digagas antara lain dalam rangka meningkatkan kemudahan berusaha di Indonesia yang sudah beberapa kali dibahas di kantor Kemenko Perekonomian dari periode ke periode. Meskipun kemudian gagasan itu menyesuaikan dengan berbagai bidang dan pada akhirnya bertransformasi menjadi RUU (1) penciptaan lapangan pekerjaan, (2) perpajakan, dan (3) ibu kota negara. Sedangkan muncul perencanaan bahwa dari pihak legislatif akan diterbitkan RUU Omnibus di bidang farmasi.

Persoalannya saat ini setidaknya dua yaitu *pertama*, diskursus yang menyetujui dan menolak umumnya seimbang dengan argumen-argumen yang mendalam antara yang menganggap metode Omnibus Law relevan dalam sistem hukum kita maupun yang tidak. *Kedua*, diskursus yang menyetujui dan menolak atas RUU Cipta Kerja sebagai RUU yang menggunakan metode *omnibus* dalam sektor kontekstualnya. Kolegium Jurist Institute merupakan perkumpulan pakar yang memiliki konsentrasi perihal ini bermaksud menguraikan diskursus pengadopsian Omnibus Law ke dalam sistem perundang-undangan nasional. Para ahli yang berkompeten di bidangnya akan mengulas persoalan tersebut dalam buku yang diterbitkan di **momentum yang tidak biasa, yaitu dalam masa keadaan darurat kesehatan nasional akibat wabah Covid-19**. Pada saat buku ini disusun, umat manusia sedang menghadapi krisis akut. Mungkin krisis terbesar pada generasi abad 21, tidak hanya karena pandemi corona, tetapi juga karena kurangnya kepercayaan atas pilihan yang diambil manusia atas kerusakan alam yang telah dibuatnya. Oleh karena itu, para penulis dalam buku ini telah melakukan jihad keilmuan yang tidak mudah. Semoga pembaca mampu mendapatkan manfaat dan buku ini bisa menjadi *panacea* dalam memahami pilihan kebijakan hukum terkini.

Jakarta, Penghujung Maret 2020

Editor

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

DUMMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



DAFTAR KONTRIBUTOR

Ahmad Redi lahir di Seribandung (Ogan Ilir, Sumatera Selatan), 27 Februari 1985. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (selesai 2007), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (selesai 2009), dan Doktor Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (selesai 2013). Penulis pernah bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Sekretariat Negara, pada Kedeputian Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan, khusus menangani pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup sejak 2008-2015, kemudian menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Tarumangara sejak 2015 sampai dengan sekarang dengan Jabatan Ketua Program Studi Strata Satu (S1) Ilmu Hukum. Penulis juga merupakan Direktur Eksekutif *Kolegium Jurist Institute*. Karyanya antara lain: *Hukum Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara* (Penerbit Gramata Publishing, 2015), *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan* (Penebit PT Sinar Grafika, 2015), *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Mineral dan Batubara* (Penebit PT Sinar Grafika, 2017), *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (PT Sinar Grafika, 2018), *Hukum Energi* (Penerbit Rajawali Pers, 2019).

--- 000 ---

Ibnu Sina Chandranegara, Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta 2016-2020, Peneliti Senior *Kolegium Jurist Institute*, Managing Partner Chandranegara & Prasetya: *Solicitor, Counsellor, & Attorney at Law*, Ketua Bidang Riset Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah. Lahir di Jakarta, 11 Oktober 1989, Menyelesaikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dan menyelesaikan S3 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Scopus ID: 57208229556. *Web of Science Researcher ID*: N-3884- 2019.

--- 000 ---

Chandra Yusuf, Dosen Tetap Program Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, Universitas Yarsi. Lahir di Jakarta, 24 Oktober 1962 menyelesaikan Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Meraih Master Business of Administration (S2) di Oklahoma City University, USA. Master Management di University of Dallas, USA, Master of Practising Accounting di Monash University, Melbourne, Australia, Law Legibus Master di di Monash University, Melbourne, Australia, dan menyelesaikan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Partner pada Chandra Yusuf Associates dan Dewan Pengarah Kolegium Jurist Institute.

--- 000 ---

Muhammad Ilham Hermawan, lahir di Jakarta tanggal 30 September 1976 memulai pendidikannya di SD 02 Condet Batu Ampar dilanjutkan SMP 103 Cijantung dan SMA 39 Cijantung. Kemudian melanjutkan pendidikannya ke perguruan tinggi dan memperoleh gelar Sarjana Hukum di Universitas Pancasila, kemudian dilanjutkan dengan mengambil gelar Magister Hukum di Universitas Indonesia dan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Pancasila. Selain itu, pada tahun 2018 menjabat sebagai Wakil Ketua Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila. Ia juga terdaftar sebagai Anggota Asosiasi Filsafat

Hukum Indonesia (AFHI) dan Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara - Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), serta sebagai Peneliti dan sekaligus Wakil Direktur di Kolegium Jurist Institute (KJI Institute). Saat ini, ia pun aktif mengajar di Universitas Pancasila dengan mata kuliah yaitu Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Hukum Indonesia, Teori Ilmu Hukum, Metode Penelitian Hukum dan Hukum Tata Negara. Selain di Universitas Pancasila, Muhammad Ilham Hermawan juga mengajar di beberapa perguruan tinggi lainnya.

--- 000 ---

Wahyu Nugroho, Lahir di Wonogiri, 20 Juni 1986, besar di Blora, Jawa Tengah. Anak kampung bergelar Doktor ini memiliki latar belakang dari keluarga biasa, dilahirkan dari orangtua (Ibu) sebagai pedagang jamu keliling hanya tamatan pendidikan Sekolah Dasar (SD). Wahyu menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang tahun 2009 sebagai wisudawan terbaik berprestasi. Bekerja sebagai staf divisi non litigasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jawa Tengah tahun 2009 hingga 2011, kemudian terpilih sebagai penerima Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, selesai tahun 2011. Peneliti lepas di Satjipto Rahardjo Institute tahun 2014 hingga tahun 2017, dan sekarang peneliti di Kolegium Jurist Institute sejak tahun 2018. Pada tahun angkatan 2016 terdaftar sebagai Mahasiswa Program Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2019, dan meraih gelar Doktor dengan predikat CUMLAUDE dalam kurun waktu 3 tahun melalui Program Beasiswa Unggulan Dosen Indonesia (BUDI), yang bersumber dana dari LPDP Kementerian Keuangan. Sekarang, sehari-hari bekerja sebagai Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta sejak tahun 2012, mengajar di beberapa kampus swasta maupun negeri di Jakarta, Advokat, dan Tenaga Ahli Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia. Dapat dihubungi melalui alamat email: wahyulaw86@yahoo.com, atau nugie_hukum@yahoo.co.id

--- 000 ---

Hendra Kurnia Putra, lahir di Jakarta pada tanggal 17 Juni 1987. Saat ini Penulis berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selama bekerja di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, penulis pernah mengikuti beberapa pelatihan di antaranya Pendidikan dan Pelatihan *Legal Drafting* pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2013 dan *Study Visit* di Jepang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tahun 2017 dan tahun 2019. Pendidikan terakhir Penulis adalah Magister Hukum (S2). Di mana pendidikan Sarjana (S1) Penulis diselesaikan pada Tahun 2009 pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, kemudian Penulis melanjutkan studi Magister Hukum (S2) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan lulus pada Tahun 2012. Saat ini Penulis sedang menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum (S3) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

--- 000 ---

Reza Fikri Febriansyah meraih gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti (2005), gelar Magister Hukum (MH) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2007), dan sejak tahun 2014 sedang menyusun disertasi pada program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Meraih Peringkat 1 pada Diklat Penyusunan & Perancangan Peraturan Perundang-undangan BPSDM Kementerian Hukum & HAM RI (2009) dan hingga saat ini dipercaya pula sebagai salah satu tenaga pengajar pada Diklat tersebut. Sejak tahun 2006 aktif pula sebagai anggota tim asistensi dalam tim penyusunan dan pembahasan RUU antara lain RUU KUHP, RUU KUHP, RUU Tipikor, RUU TPPU, RUU Kekuasaan Kehakiman, RUU Perubahan UU MK, dan lain sebagainya. Sejak tahun 2011 dipercaya sebagai Sekretaris Tim Penyusunan RUU Terorisme dan dalam kapasitas ini sering kali ditugaskan untuk mengikuti *comparative study* serta *international conference* mengenai terorisme di mancanegara, antara lain di Amerika Serikat (Washington DC dan New York), Australia (Canberra dan Sydney), Mesir (Cairo), dan Belgia (Brussels). Alumni *International Leadership Training on Social Security* (2008-2009) yang diselenggarakan oleh *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, The Federal*

Republic of Germany di Jerman (Berlin). Saat ini aktif pula sebagai salah satu anggota Komisi Hukum & Perundang-undangan Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat periode 2015-2020 serta Direktur Kerja Sama Antar Lembaga *Kolegium Jurist Institute*.

--- 000 ---

Eko Ibnu Hayyan, lahir di Brebes, 22 Agustus 1991. Mendapatkan gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Magister Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro. Selain menjadi Sekjen di Kolegium Jurist Institute, saat ini menjadi tenaga ahli di Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Kesibukan lainnya ialah sebagai Manager Partner di *Optima Law Firm & Yarsi Legal Aid*.

--- 000 ---

Auliya Khasanofa lahir pada 27 Januari 1983 di Jakarta, menempuh pendidikan S1 di FH Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), S2 di MIH Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) dan sedang berjalan S3 di PDIH Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS). Pekerjaan sebagai Wakil Dekan I FH Universitas Muhammadiyah Tangerang (UMT), dan Dosen Hukum Tata Negara. Setelah aktif berorganisasi di Kampus aktif menjadi Ketua Pimpinan Daerah Pemuda Muhammadiyah Jakarta Barat hingga menjadi Wakil Sekretaris Jenderal Pimpinan Pusat Pemuda Muhammadiyah Periode 2010-2014, melanjutkan aktif di Persyarikatan Muhammadiyah sebagai Sekretaris Pimpinan Daerah Muhammadiyah Jakarta Barat, Majelis Tabligh, Biro Organisasi Pimpinan dan Wakil Ketua Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Wilayah Muhammadiyah DKI Jakarta dan sekarang menjadi Sekretaris Jenderal Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA). Selain aktif di Muhammadiyah pernah aktif sebagai Presiden Youth Action Kemempora RI, Sekretaris Yayasan Pelayanan Anak Yatim dan Fakir Miskin Al Furqon, termasuk di KNPI Jakarta Barat. Aktif di berbagai Asosiasi seperti menjabat sebagai Wakil Sekretaris Jenderal Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia, Forum Dekan FH dan

Ketua STIH PTM Se Indonesia, Sekretaris Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara – Hukum Administrasi Negara Jakarta Raya, dan Pengurus Asosiasi Dosen Indonesia Provinsi Banten. Saat ini aktif bersama *Kolegium Jurists Institute*.

--- 000 ---

Ahmad, Lahir di Ngali (Bima) tanggal 10 Juli 1975, Menyelesaikan S-I di Fakultas Hukum Universitas Islam Jakarta (2004), Magister Hukum (S-2) bidang Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang (2013), Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Indonesia (2015-2016), Kandidat Doktor Ilmu Hukum PDIH Bidang Hukum Tata Negara di Universitas Muhammadiyah Surakarta (2016-2020), Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang (2019-2021), Advokat Pada *Law Firm Zoelva & Partners* (2010-2019), Pegawai Yayasan Pesantren Islam (YPI) Al Azhar (2000-2012), *Managing Partners* pada *Law Office Ahmad & Partners* (2019-sekarang).

--- 000 ---

Afdhal Mahatta, lahir di Padang 11 Agustus 1987. Saat ini penulis merupakan Tenaga Ahli Komisi III DPR RI dan dosen tetap Prodi Hukum Bisnis Universitas Agung Podomoro. Penulis pernah mengikuti shortcourse tentang legal drafting pada tahun 2017 di Denhag, Belanda serta study visit pada tahun yang sama di Inggris tentang Parlemen Inggris. Penulis menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2009), magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2012), Saat ini sedang menempuh program Doktor di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis juga terlibat dalam pembahasan RUU KUHP dan RUU Pemasarakatan.

--- 000 ---

Luthfi Marfugah lahir di Kebumen, 10 September 1996. Pendidikan terakhir Penulis adalah Magister Hukum (S2). Di mana pendidikan Sarjana (S1) Penulis diselesaikan tahun 2018 di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, kemudian Penulis melanjutkan Studi Magister Hukum di Universitas yang sama yaitu Universitas Tarumanagara, mendapatkan gelar Lulusan Terbaik Magister Hukum tahun 2019. Saat ini, Penulis aktif bekerja di Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta aktif sebagai Peneliti di Kolegium Jurist Institute.

--- 000 ---

Icha Cahyaning Fitri, lahir di Jember 06 Mei 1990. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember (selesai 2012), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember (selesai 2015), Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, Sekretaris Program Studi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember (2019-2023).

--- 000 ---

Rian Achmad Perdana, merupakan Wakil Direktur Eksekutif Kelompok Riset dan Debat (KRD) Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada 2015, pernah menjabat sebagai ketua divisi pengelolaan data dan program kerja pada Kelompok Diskusi Hukum Esmi Hukum Esmi Warassih (KEDHEWA) 2015-2017. Lulus pendidikan Strata 1 Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2018 dengan konsentrasi Hukum dan Masyarakat. Pada 2016 menerbitkan karya berupa *Book Chapter* “Penelitian Hukum Interdisipliner, Sebuah Pengantar Menuju Sosio-Legal”, di mana penulis bertindak sebagai editor serta menjadi salah satu kontributor penulisan dengan judul “Penelitian Hukum Interdisipliner”. Saat ini aktif menjadi *junior researcher* di Kolegium Jurist Institute.

--- 000 ---

Firman Floranta Adonara, lahir di Jember 21 September 1980. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember (selesai 2012), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember (selesai 2015), Kandidat Doktor Ilmu Hukum PDIH Bidang Hukum Perdata di Universitas Airlangga, Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Jember.

--- 000 ---

Dwi Saleha, lahir di Sepatan Timur (Kabupaten Tangerang) tanggal 07-07-1995, menyelesaikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang (2019), Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2019-sekarang), Anggota Riset dan Kajian Tokoh Pemuda Kemenpora RI 2019, Duta Pemuda Indonesia Provinsi Banten 2019, Alumni Sekolah Kebudayaan dan Kemanusiaan Ahmad Syafii Maarif angkatan ke-3 (2019) serta Aktif dalam Lembaga Seni Budaya dan Olahraga DPP IMM (2019-2020).



DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR	v
DAFTAR KONTRIBUTOR	xi
DAFTAR ISI	xix

BAGIAN I

OMNIBUS LAW SEBAGAI METODE AKSELERASI ATAU DESTRUKSI PENATAAN LEGISLASI

1. <i>Omnibus Law</i> : Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum <i>Ahmad Redi</i>	2
2. Instalasi Metode <i>Omnibus</i> ke Dalam Sistem Perundang-undangan <i>Ibnu Sina Chandranegara</i>	25
3. <i>Omnibus Law</i> di Indonesia: Suatu Transplantasi Hukum yang Tidak Sesuai dengan Sistem Hukum <i>Chandra Yusuf</i>	53

4.	Problematika Penerapan <i>Omnibus Law</i> Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia <i>Hendra Kurnia Putra</i>	66
5.	Sistem Deteksi Dini Terhadap Gagasan <i>Omnibus Law</i> <i>Reza Fikri Febriansyah</i>	91
6.	<i>Omnibus Law</i> : Upaya Perbaikan Proses Legislasi di Indonesia <i>Afdhal Mahatta</i>	102
7.	<i>Omnibus Law</i> Dalam Sistem Hukum Pancasila <i>Eko Ibnu Hayyan</i>	114
8.	Diskoneksi <i>Omnibus Law</i> dalam Merespons Reformasi Regulasi <i>Auliya Khasanofa</i>	139

BAGIAN II

DISKURUS *OMNIBUS LAW* DALAM KONTEKS SEKTORAL

1.	Paradigma Baru Penataan Ruang Dalam Eksistensi <i>Omnibus Law</i> <i>Luthfi Marfungah</i>	160
2.	Ancaman <i>Omnibus Law</i> di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup: Kesejahteraan untuk Siapa? <i>Wahyu Nugroho</i>	185
3.	<i>Omnibus Law</i> Sektor Perumahan dan Kawasan Pemukiman: Tempat Tinggal: Hak versus Komoditas <i>M. Ilham Hermawan</i>	213
4.	<i>Omnibus Law</i> : Eksistensi Hak Menguasai Negara dalam Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam <i>Ahmad & Dwi Saleha</i>	235

5. *Omnibus Law: Cipta Kerja Vs Usaha Mikro Kecil Menengah*
Icha Cahyaning Fitri & Firman Floranta Adonara 252
6. *Omnibus Law: Jalan Terjal Mewujudkan Tujuan*
Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia
Rian Achmad Perdana 267

D U M M M Y

DUMMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



BAGIAN I

***OMNIBUS LAW* SEBAGAI METODE AKSELERASI ATAU DESTRUKSI PENATAAN LEGISLASI**



OMNIBUS LAW: METODE SAKTI MENGATASI KEBUNTUAN PRAKTIK BERHUKUM

Ahmad Redi

“Si pemegang daulat membentuk hukum, hatinya harus murni dan jernih, pikiran harus lurus, tak belok-belok, berilmu tinggi, lalu banyak-banyak berdoa. Apabila hatinya kotor dan bernoda, angkara akan merasuki, jadilah karya yang berlumur petaka. Ibarat menempah keris, menempah pasal-pasal dalam kitab hukum pun demikian, si Empuh harus bersih, jernih, memasrahkan diri pada sang Khalik, tak bernoda akal pikir dan jiwanya, panjatan doanya menembus langit. Bila bernoda, ditunggangi durjana, susahlah rakyat banyak, susahlah alam, susahlah anak cucu, lalu hancurlah negaranya. Itulah moralitas hukum si pemegang daulat.”

Pendahuluan

Pada Kolom Opini di detik.com pada 28 Agustus 2015 silam, Penulis membuat opini yang berjudul: “Peraturan Kebal Hukum bagi Pejabat Pemerintah”. Di dalam opini tersebut ada gagasan *Omnibus Law*. Gagasan *Omnibus Law* yang muncul saat itu, yang berdasarkan penelusuran penulis menjadi salah satu gagasan awal penggunaan narasi *Omnibus Law* dalam khazanah hukum Indonesia. Penulis dalam opini di kolom detik.com tersebut menyampaikan:¹

¹Ahmad Redi, “Peraturan Kebal Hukum Bagi Pejabat Pemerintah”, <https://news.detik.com/kolom/d-3003725/peraturan-kebal-hukum-bagi-pejabat-pemerintah>, diakses 20 Maret 2020.

“Siasat prosedural yang dapat dilakukan yaitu menggagas “*omnibus law*”. Di berbagai negara dunia dikenal konsep “*omnibus law*”. Konsep ini tumbuh dan berkembang di negara dengan tradisi *common law system* seperti Amerika Serikat. “*Omnibus law*” secara sederhana mengandung konsepsi sapu jagat atau “*for everything*”. “*Omnibus law*” merupakan aturan yang bersifat menyeluruh dan tidak terikat pada satu rezim pengaturan saja, namun dalam satu aturan mengatur berbagai hal dan memiliki kuasa atas peraturan yang lain.

Level idealnya ialah undang-undang. Dalam khazanah ilmu perundang-undangan Indonesia, bisa disetarakan dengan undang-undang pokok. Walau kedudukan undang-undang pokok dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, selevel dengan undang-undang lainnya.”

Gagasan 5 (lima) tahun silam di detik.com menjadi gagasan yang lahir karena kegundahan penulis sebagai seorang akademisi yang juga terlibat dalam anggota tim berbagai penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, yang melihat adanya berbagai masalah regulasi/legislasi, seperti konflik norma, distorsi norma, kontestasi norma, dan mal-interpretasi atau multi-interpretasi di berbagai undang-undang sehingga menghambat tujuan pembangunan hukum Indonesia secara cepat, yaitu memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejatinya, peraturan perundang-undangan dibentuk yaitu untuk memberikan kebahagiaan bagi rakyat.

Saat ini *Omnibus Law* menjadi kebijakan resmi Pemerintah dengan dibentuknya berbagai rancangan undang-undang yang menjadi instrumen bagi penyelesaian persoalan berbangsa dan bernegara. Penulis pun dipercaya sebagai salah satu anggota tim perumus Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, khususnya mengenai subsektor energi dan sumber daya mineral.

Rancangan undang-undang yang dibuat mengandung semangat kebaikan, misalnya penciptaan lapangan kerja, perpajakan, dan pemindahan ibu kota negara. Namun demikian, gagasan *omnibus law* ini pun ditentang banyak pihak. Ia dianggap sebagai produk asing yang tidak sesuai dengan corak ber hukum Indonesia. Ia dianggap pula sebagai bentuk pakaian hukum bagi para pemodal serakah dalam mengeksploitasi sumber daya Indonesia. Korporatisme dan korporatisme pun dilabeli pada gagasan *omnibus law* yang disusun oleh

Pemerintah. *Omnibus law* dianggap sebagai pelanggaran terhadap kapitalisme yang menyengsarakan rakyat. Materi muatannya pun dianggap memiliki cedera norma, cedera moral, cedera hati nurani, cedera konstitusionalisme. Dianggap tidak sensitif pada kemanusiaan dan kealam-semesta (lingkungan hidup), sehingga lahirnya makhluk bernama *omnibus law* ini tidak sesuai dengan kebutuhan hukum rakyat. *Omnibus Law* seolah seperti Frankenstein yang menjadi monster menakutkan bagi keberlangsungan hidup rakyat Indonesia.

Dalam sebuah negara demokrasi, pro-kontra merupakan hal yang baik adanya. Bahkan wajib adanya. Validasi, verifikasi, bahkan falsifikasi rancangan norma dalam draft *omnibus law* pun dilakukan sampai ke jalanam menjadi indikator bahwa rakyat yang termanifestasi ke dalam suara buruh, aktivis pergerakan, akademisi, dan mahasiswa melakukan validasi, verifikasi, dan falsifikasi bentuk dan isi *omnibus law* dengan bentuk dan isi kehendak rakyat yang termanifestasi dalam kelompok-kelompok elemen masyarakat.

Publik pun menjadi terbiasa mendengar istilah *omnibus law*. Pemberitaan *omnibus law* pun sangat masif dan intensif. Sumber daya Pemerintah, DPR, dan kelompok masyarakat pun terkuras dengan diksi mendukung dan menolak atas eksistensi *omnibus law* ini. Namun demikian, nomenklatur yang sudah membumi dengan sebutan *omnibus law* memiliki masalah kaidah berbahasa hukum, penggunaan istilah *omnibus law* dianggap menjadi persoalan elementer yang tidak tepat karena terjadi kesesatan penggunaan peristilahan, walau secara karakter dan substansi, istilah *omnibus law* tidak mengandung cedera isi.

Penulis melakukan perbaikan dalam referensi pemikiran Penulis dengan mengembalikan makna awal *omnibus law* sebagai sebuah metode, sebagaimana hal ini tertuang dalam pendapat Penulis di portal Hukumonline, sebagai berikut:²

“Tercatat penanggalan tahun 1888 kala praktik *omnibus law* muncul pertama kali di Amerika Serikat. Sebutan yang digunakan adalah *omnibus bill*. Penyebabnya adalah perjanjian privat terkait pemisahan dua rel kereta api di Amerika.

²Hukumonline “Menelusuri Asal-Usul Konsep Omnibus Law”, <https://news.detik.com/kolom/d-3003725/peraturan-kebal-hukum-bagi-pejabat-pemerintah>, diakses pada 20 Maret 2020.

Pada tahun 1967 rancangan metode ini menjadi populer. Saat itu Menteri Hukum Amerika Serikat, Pierre Trudeau menegakkan *Criminal Law Amendment Bill*. Isinya mengubah undang-undang hukum pidana dan mencakup banyak isu.

Setidaknya ada sembilan negara lain yang sudah menerapkan metode *omnibus law* sepanjang sejarah. Misalnya Inggris, Australia, Jerman, Turki, Filipina, Kamboja, Vietnam, Malaysia, dan Singapura. Sebagian adalah negara-negara tetangga Indonesia di Asia Tenggara.

Salah satu keunggulan metode *omnibus law* adalah kepraktisan untuk mengoreksi banyak regulasi bermasalah. Meningkatkan kecepatan dalam penyusunan undang-undang, dengan menyusun sebuah *omnibus law* sekaligus mengoreksi undang-undang bermasalah yang sedang berlaku.”

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan mengulas mengenai *omnibus* sebagai sebuah teknik perumusan atau penamaan peraturan perundang-undangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan adidaya dan adikuasa. Kedigdayaan dan keadikuasaan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus* ini sangat tergantung dari politik hukum pembentuknya, termasuk moralitas hukumnya. Untuk itu, tulisan ini akan mengulas mengenai teknik *omnibus*, watak atau karakter *omnibus*, dan gagasan *omnibus* dalam memecah kebuntuan berhukum.

Sebuah Teknik Sapu Jagat Bernama *Omnibus Law*

Di awal lahirnya wacana *omnibus law*, muncul berbagai pertanyaan dari berbagai pihak. Tidak hanya masyarakat, para ahli hukum, bahkan aparatur penyelenggara pemerintahan pun, bertanya apa sesungguhnya yang dimaksud dengan *omnibus law* itu. Ada yang mengatakan *omnibus law* sebagai sebuah jenis peraturan perundang-undangan, baik undang-undang maupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang, ada pula yang mengatakan bahwa *omnibus law* merupakan undang-undang sapu jagat atau undang-undang *superpower* atau undang-undang adidaya dan adikuasa.

Seiring waktu, konsepsi epistemologis *omnibus law* kian terang. Konsepsi bahwa *omnibus law* sejatinya hanya sebuah metode, sebuah teknik, sebuah cara dalam menyusun atau menormakan atau merumuskan norma dalam rancangan peraturan perundang-undangan

mulai terang. Kata “*law*” yang disematkan setelah *omnibus* pun dianggap tidak benar dari segi kaidah bahasa hukum, karena “*law*” diartikan sebagai “hukum”. Hukum dimaknai dengan definisi hukum yang sangat luas. *Omnibus law* secara termonilogi artinya hukum *omnibus*. Hal ini pun tidak sesuai secara terminologi, sehingga istilah yang tepat ialah teknik *omnibus* atau metode *omnibus* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Namun demikian, nasi sudah menjadi bubur, istilah *omnibus law* sudah begitu erat di telinga, pikiran, dan hati sebagian besar rakyat Indonesia. Istilah *omnibus law* telah menjadi istilah resmi, apalagi kepala pemerintahan yaitu Presiden dengan para menteri dan pimpinan legislatif menyuarkan istilah ini secara resmi dan berulang-ulang di depan publik pada forum-forum resmi kenegaraan. Jadilah *omnibus law* sebagai istilah baru yang resmi dalam khazanah hukum Indonesia. Diskursus pun tidak lagi mengenai apa itu *omnibus law*, tetapi telah berubah menjadi substansi atau materi muatan *omnibus law* yang dianggap berbagai pihak memiliki cedera keadilan (filosofis), kemanfaatan (sosiologis), dan normatif (yuridis).

Sejatinya, *omnibus law* merupakan metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas: (1) multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama; (2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; (3) terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru; (4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat atau minimum terikat dengan peraturan lain; dan (5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain.³ *Omnibus law* merupakan teknik/metode perumusan norma peraturan perundang-undangan yang melalui satu peraturan perundang-undangan yang baru mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting.

Omnibus Law bukanlah jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana jenis peraturan perundang-undangan, misalnya undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang,

³Ahmad Redi, “Omnibus Law Lingkungan Hidup”, *Koran Kontan*, 14 Januari 2020.

peraturan pemerintah, peraturan presiden, atau bahkan peraturan daerah. Kegiatan “perumusan” tidak pula merujuk pada tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. *Omnibus Law* hanya sebuah metode.

Bryan A. Garner (*Black Law Dictionary Ninth Edition*) mendefinisikan Omnibus Bill dengan definisi: “*Relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having various purpose*”.⁴ Menurut Bryan A. Garner, upaya menghubungkan beberapa objek (pengaturan) ke dalam satu adalah *Omnibus Bill*. Ada berbagai objek yang beragam yang dikondisikan untuk digabung menjadi satu pengaturan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Lalu Duhaime Legal Dictionary: “*Omnibus is a draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience*”.⁵ Duhaime Legal Dictionary, menyatakan bahwa omnibus merupakan “*draft law*” yang berisi lebih dari satu substansi yang digabung dalam satu undang-undang (*bill*). Artinya *omnibus* hanya merupakan “metode” untuk mengkombinasi beragam substansi (hukum) dalam satu peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, Glen Stuart Krutz juga memberikan definisi mengenai *omnibus drafting* yaitu “*Omnibus drafting is any piece of major legislation that: spans three or more major topic policy areas or ten or more sub-topic policy areas, and is greater than the mean plus one standard deviation of major bills in words*”.⁶ Bagi Glen Stuart Krutz *omnibus* merupakan teknik perancangan (*drafting*) yang mencakup banyak kebijakan. Lalu, Barbara Sinclair menyatakan bahwa: “*Legislation that addresses numerous and not necessarily related subjects, issues, and programs, and therefore is usually highly complex and long, is referred to as omnibus legislation*”.⁷ Baginya, *omnibus legislation* ialah undang-undang yang membahas banyak hal, dan tidak selalu terkait

⁴Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, USA: A Thomson Reuters Business. 2004

⁵Duhaime’s Law Dictionary, “Omnibus Bill” <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/Category/ParliamentaryLaw.aspx>, diakses tanggal 25 Maret 2020.

⁶Glen S. Krutz, “*Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress*”, *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, 2001, hlm 210-223

⁷Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes In The U.S. Congress*, California: CQ Press. 2000.

dengan subjek, masalah, dan program, dan karena itu biasanya sangat kompleks dan panjang.

Berdasarkan berbagai definisi di atas, *omnibus law* atau *omnibus bill* atau *omnibus legislation* atau *omnibus drafting* adalah teknik penormaan atau perumusan norma peraturan perundang-undangan yang berisi berbagai macam substansi pengaturan yang digabungkan dalam satu peraturan perundang-undangan untuk mengatasi berbagai konflik norma/distorsi norma/kontestasi norma/mal-intepretasi norma/multi-interpretasi norma, termasuk tumpang tindih kewenangan yang tercipta karena adanya berbagai peraturan perundang-undangan di masa lalu sehingga melalui pembentukan satu peraturan perundang-undangan diciptakan keseragaman kebijakan dengan mengoreksi berbagai peraturan perundang-undangan lain yang dianggap bermasalah. Istilah yang tepat digunakan yaitu teknik *omnibus* atau metode *omnibus*, bukan *omnibus law* sebagaimana yang digunakan saat ini.

Di Indonesia, salah satu tujuan *omnibus law* untuk mengatasi obesitas regulasi dapat menjadi tujuan taktis dan teknis, namun lebih dari itu tujuan materiil terkait penguraian benang norma yang kusut dapat dilakukan. Ada metode lain yang bisa mengatasi obesitas regulasi, misalnya *one-in, two-out' rule*, yaitu membentuk 1 (satu) legislasi/regulasi yang di dalamnya mencabut minimal 2 (dua) legislasi/regulasi. Khusus mengenai gagasan *one-in, two-out' rule* akan diulas pada karya-karya lainnya.

Watak Dasar *Omnibus*

Adapun watak atau ciri *omnibus law*, yaitu sebagai berikut.

1. Multisektor dan Terdiri Banyak Materi Muatan Dengan Tema yang Sama

Ada berbagai sektor yang terkait yang menjadi substansi *omnibus law* dengan materi muatan yang banyak. Tidak hanya satu sektor yang menjadi isi dari peraturan yang menggunakan teknik *omnibus law*, namun berbagai sektor terkait, misalnya pemerintahan daerah, penanaman modal, infrastruktur dan proyek pemerintahan, sumber daya alam, lingkungan hidup, perindustrian, perdagangan, dan ketenagakerjaan, kawasan ekonomi khusus yang menjadi materi muatan yang diatur dalam *omnibus law*.

Namun demikian, walau beragam sektor yang diatur, hanya pasal-pasal bertema samalah yang diatur, baik dihapus maupun direformulasi dengan tujuan tertentu, misalnya penciptaan lapangan kerja, pemindahan ibu kota negara, perpajakan, dan kefarmasian. Itulah yang menjadi keunggulan teknik *omnibus law*. Tujuan tertentu yang terkendala keberagaman pengaturan dapat disatukan dalam satu tema. Sektor-sektor yang dianggap menghambat tujuan tertentu, misalnya percepatan lapangan pekerjaan, dapat diangkut dalam sebuah 'bus' menuju tujuan dimaksud secara cepat.

Apabila reformulasi, pengasian, atau pencabutan pasal-pasal yang setelah dievaluasi dan dianalisis, dianggap menjadi penghambat tujuan pemerintahan dilakukan secara sektoral, misal tiap-tiap undang-undang direvisi maka tentu tidak efektif, tidak efisien, berbiaya mahal, dan lama. Umpamanya, terdapat 80 (delapan puluh) undang-undang yang setelah dianalisis dan dievaluasi memenuhi kriteria yang dianggap bermasalah, maka apabila proses perbaikan dilakukan melalui satu persatu undang-undang dengan maka sumber daya yang dikeluarkan tentu akan sangat luar biasa. Bila disumilasikan, ada 80 (delapan puluh) undang-undang yang ingin diubah, kemudian tiap tahun DPR bersama Pemerintah mampu menyelesaikan 4 (empat) undang-undang maka diperlukan 20 (dua puluh) tahun agar 80 (delapan puluh) undang-undang dikoreksi. Belum lagi, kebutuhan hukum di 20 (dua puluh) tahun mendatang belum tentu sama dengan kebutuhan hukum saat ini.

Di Amerika Serikat, sebagai contoh *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993* sangat multi sektor. *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993* ini berisikan sektor *agriculture and related, armed services, banking and housing provisions; student loans and ERISA; transportation and public works; communications licensing and spectrum allocation; nuclear regulatory commission; patent and trademark office; merchant marine; natural resources; civil service and post office; veterans' affairs; revenue, health care, human resources, income; security, customs and trade, food stamp; program, and timber sale provisions; dan budget process.*⁸

Begitu sangat multi sektornya materi muatan *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993* yang dibentuk guna menyelesaikan

⁸Section 2, *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*, United State of America.

permasalahan rekonsiliasi anggaran di Amerika Serikat. RUU tersebut berasal dari proposal anggaran yang dibuat oleh Presiden Clinton pada Februari 1993. Presiden Clinton menginginkan adanya kenaikan pajak dan pengurangan pengeluaran yang akan memotong defisit menjadi setengahnya. Meskipun anggota Kongres dari Partai Republik menentang RUU itu, undang-undang itu akhirnya disetujui di Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Amerika Serikat.

Omnibus Appropriations Act, 2009 di Amerika Serikat tak kalah multi sektor dibanding dengan *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*. Dalam *Omnibus Appropriations Act, 2009* terdapat 10 (sepuluh) *Division* yang dalam setiap *Division* terdapat beberapa bab, dalam bab terdapat beberapa bagian, dalam bagian terdapat beberapa pasal. Adapun multisektornya *Act* ini terlihat sebagaimana di bawah ini.⁹

- a. *Division A: Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2009 - Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2009*
- b. *Division B: Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations Act, 2009 - Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations Act, 2009 - Makes appropriations for FY2009 for the Departments of Commerce and Justice, for science-related programs, and related agencies*
- c. *Division C: Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act, 2009 - Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act, 2009*
- d. *Division D: Financial Services and General Government Appropriations Act, 2009 - Financial Services and General Government Appropriations Act, 2009*
- e. *Division E: Department of the Interior, Environment, and Related Agencies Appropriations Act, 2009*
- f. *Division F: Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2009 - Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2009*

⁹Section 2, *Omnibus Appropriations Act of 2009*, United State of America.

- g. *Division G: Legislative Branch Appropriations Act, 2009 - Legislative Branch Appropriations Act, 2009*
- h. *Division H: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2009*
- i. *Division I: Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act, 2009*
- j. *Division J: Further Provisions Relating to the Department of Homeland Security and Other Matters.*

Itulah mengapa, teknik *omnibus* menjadi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang efektif, efisien, berbiaya rendah, dan cepat untuk mengatasi kebuntuan dalam praktik berhukum karena dengan satu undang-undang cakupan materinya sangat kaya raya sektoralnya. RUU Cipta Kerja, terdapat 80 (delapan puluh) sektor yang diatur. Ini sangat multisektor dan multi-substansi yang memiliki karakter norma yang berbeda. Walau demikian, tantangan akan jaminan kualitas isi menjadi tantangan terbesar untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan dengan teknik *omnibus* merupakan tantangan terbesar.

2. Terdiri Banyak Pasal Akibat Banyak Sektor yang Dicakup

Peraturan perundang-undangan yang menggunakan teknik *omnibus* berpotensi memiliki banyak pasal sebagai konsekuensi ke-multisektor-an peraturan perundang-undangan yang disusun melalui teknik *omnibus*. Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, misalnya memiliki pasal lebih dari 1.200 (seribu dua ratus) pasal yang merupakan pasal-pasal dalam sekitar 80 (delapan puluh) undang-undang yang terkait dengan penciptaan lapangan kerja, sebagai tujuan terbentuknya undang-undang yang menggunakan teknik *omnibus* ini.

Di Kanada, undang-undang yang menggunakan teknik *omnibus* memiliki pasal-pasal yang sangat banyak, misal terkait dengan perjanjian internasional. Setiap perjanjian internasional di Kanada tidak secara langsung berlaku dan tidak secara otomatis menjadi bagian dari hukum nasional tanpa transformasi hukum. Parlemen di Kanada memiliki kekuatan legislatif tertinggi di negara tersebut. Jika suatu perjanjian mensyaratkan perubahan hukum, suatu pengesahan harus dilakukan oleh Parlemen. Kanada menerapkan

pendekatan *omnibus* untuk mengimplementasikan perjanjian perdagangan internasional. Sebagaimana pula di Amerika Serikat *omnibus bill* di Kanada merupakan paket lengkap dari semua perubahan hukum yang diperlukan untuk pelaksanaan perjanjian. Pendekatan omnibus telah digunakan untuk implementasi komitmen Kanada di The North American Free Trade Agreement (NAFTA) dan The World Trade Organization (WTO).

Di Kanada, Kabinet memiliki kompetensi tertentu untuk memastikan kepatuhan Kanada terhadap putusan WTO tentang penetapan solusi pemulihan perdagangan, serta memberi wewenang kepada Kabinet untuk menanggukkan pelaksanaan kewajiban Kanada terhadap negara-negara yang telah melanggar kewajiban terhadap Kanada. Undang-Undang tentang WTO di Kanada dibagi menjadi tiga bagian utama: Bagian I membahas masalah-masalah umum, termasuk ratifikasi Parlemen; larangan bagi pihak swasta untuk mengambil tindakan berdasarkan undang-undang atau perjanjian WTO tanpa persetujuan dari Jaksa Agung; aturan tentang implementasi dan partisipasi dalam WTO; komitmen-komitmen yang tidak diterapkan kepada anggota non-WTO. Bagian II merupakan bagian terbesar yang mencakup 139 (seratus tiga puluh sembilan) halaman dari total 145 (seratus empat puluh lima) halaman undang-undang. Bagian ini berisi semua perubahan hukum dari 23 (dua puluh tiga) undang-undang yang ada, yang memastikan kesesuaian hukum Kanada dengan perjanjian WTO. Perubahan hukum yang substansial mempengaruhi bidang HKI, pemulihan perdagangan, pertanian, investasi dan layanan (khususnya layanan keuangan).

Konsekuensi banyaknya jumlah pasal menjadi hal yang tidak dapat dihindari dari sebuah undang-undang yang menggunakan teknik *omnibus*. Walau demikian, bila salah satu karakter *omnibus* yaitu terdiri banyak pasal, namun apabila sektor yang diatur tidak beragam atau hanya satu sektor maka walau menggunakan teknik *omnibus* namun jumlah pasal dapat saja tidak banyak. Hal ini terlihat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ini terbentuk dalam rangka konsekuensi Indonesia yang telah

mengikatkan diri pada perjanjian internasional di bidang perpajakan sehingga berkewajiban untuk memenuhi komitmen keikutsertaan dalam mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis (*Automatic Exchange of Financial Account Information*) dan harus segera membentuk peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang mengenai akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan sebelum tanggal 30 Juni 2017. Apabila Indonesia tidak segera memenuhi kewajiban sesuai batas waktu 30 Juni 2017, Indonesia dinyatakan sebagai negara yang gagal untuk memenuhi komitmen pertukaran informasi keuangan secara otomatis (*fail to meet its commitment*), yang akan mengakibatkan kerugian yang signifikan bagi Indonesia, antara lain menurunnya kredibilitas Indonesia sebagai anggota G20, menurunnya kepercayaan investor, dan berpotensi terganggunya stabilitas ekonomi nasional, serta dapat menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan penempatan dana ilegal. Dalam Pasal 8 Perppu ini diatur bahwa pada saat Perppu ini mulai berlaku:

- a. Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 35A Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang;
- b. Pasal 40 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
- c. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
- d. Pasal 17, Pasal 27, dan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi; dan

- e. Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah;

dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

Perppu ini hanya terdiri atas 10 (sepuluh) pasal yang terbatas pada sektor informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan. Perppu ini dapat dijadikan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang menggunakan teknik *omnibus*.

3. Terdiri Atas Banyak Peraturan Perundang-undangan yang Dikumpulkan Dalam Satu Peraturan Perundang-undangan Baru
Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, sebagai akibat masifnya peraturan yang diperbaiki, baik melalui reformulasi norma, maupun penegasian dan/atau pencabutan pasal, maka jumlah peraturan perundang-undangan yang terkumpul dalam peraturan perundang-undangan dengan teknik *omnibus* akan banyak. Berbagai undang-undang yang pada saat disusun ketika undang-undang ini dibentuk dengan berbagai politik hukumnya, diperbaiki dengan arah pengaturan yang sama dengan sifat tematik yang kaya akan sektor.

Di Australia, pada tahun 2005 sebagai pelaksanaan dari *Free Trade Agreement* (FTA) antara Amerika Serikat dengan Australia, yaitu melalui the *Act on Implementation of United State FTA* dibentuk pula *omnibus bill*. Undang-undang ini dibagi menjadi beberapa bagian (jadwal dan bagian) yang berbeda yang merujuk isi Perjanjian, yaitu:

- a. Jadwal 1, amendemen undang-undang di bidang bea cukai;
- b. Jadwal 2, amendemen undang-undang di bidang bahan kimia pertanian dan hewan;
- c. Jadwal 3, amendemen undang-undang di bidang indikasi geografis;
- d. Jadwal 4, amendemen undang-undang di bidang asuransi jiwa;
- e. Jadwal 5, amendemen undang-undang di bidang akuisisi asing;
- f. Jadwal 6, amendemen undang-undang di bidang otoritas persemakmuran dan perusahaan;

- g. Jadwal 7, amendemen undang-undang di bidang alat terapi;
- h. Jadwal 8, amendemen undang-undang di bidang paten; dan
- i. Jadwal 9, amendemen undang-undang di bidang hak cipta.

Karakter banyaknya peraturan perundang-undangan yang terkumpul dalam undang-undang dengan teknik *omnibus* terlihat juga di Filipina. Di Filipina, terdapat *The Omnibus Investments Code of 1987* yang ditandatangani pada 16 Juli 1987 oleh Presiden Corazon C. Aquino dengan produk hukum *Executive Order Nomor 226. The Omnibus Investments Code of 1987* dibentuk untuk mengintegrasikan, mengklarifikasi dan menyelaraskan undang-undang tentang investasi sehingga dapat mendorong investasi domestik dan asing di negara tersebut. Ini mencakup ketentuan-ketentuan: (1) fungsi dan tugas Dewan Investasi *Board of Investments* (BOI); (2) investasi dengan insentif; (3) insentif untuk perusahaan multinasional; dan (4) insentif perusahaan zona pemrosesan ekspor. *Executive Order Nomor 226* awalnya termasuk ketentuan tentang investasi asing, namun Buku II atau *Foreign Investments Without Incentives* dicabut melalui Undang-Undang Republik (RA) No. 7042 yang ditandatangani menjadi undang-undang pada 13 Juni 1991.

Beberapa peraturan yang diubah atau dicabut oleh *Executive Order Nomor 226* tentang *The Omnibus Investments Code of 1987*, yaitu:

- a. *Batas Pambansa Blg. 44 or the Investment Promotion Act for Less-Developed Areas*;
- b. *Batas Pambansa Blg. 391 or the Investment Incentive Policy Act of 1983*;
- c. *Presidential Decree No. 218 on Prescribing incentives for the establishment of regional or area headquarters of multi-national companies in the Philippines*;
- d. *Presidential Decree 1419 on Prescribing incentives for the establishment of multinational regional warehouses by multinational companies supplying spare parts or manufactured components and raw materials to the Asia-Pacific area*;
- e. *Presidential Decree 1623, as amended, on Authorizing the issuance of special investors resident visas to aliens*;

- f. *Presidential Decree No. 1789 on Revising, amending and codifying the investment, agricultural and export incentives acts to be known as the Omnibus Investments;*
- g. *Presidential Decree 2032 on Declaring national policies on agricultural development and promulgating the agricultural incentives act of 1986;*
- h. *Executive Order 815 on Safeguarding and promoting the development of the Philippine semiconductor electronics industry.*

Ulasan di atas sebagai praktik *omnibus* di Australia dan di Filipina menjadi contoh watak atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru. Hal ini terlihat pula dalam praktik *omnibus* di Indonesia sebagaimana dalam rancangan *beleid* Cipta Kerja yang menampung sekitar 80 (delapan puluh) undang-undang sektor yang masuk menjadi bagian dalam rancangan *beleid* Cipta Kerja. Terlihat sangat gemuk, ambisius, namun tujuan menyapu jagat soal-soal yang tertuang dalam norma yang dianggap menghambat menjadi jiwa terbentuknya gagasan revolusioner ini.

4. Mandiri, Berdiri Sendiri, dan Tanpa Terikat atau Minimum Terikat Dengan Peraturan Lain

Salah satu watak teknik *omnibus* yaitu sifatnya yang mandiri atau berdiri sendiri sehingga tidak terikat dengan peraturan lain yang sejenis dan selevel menjadi watak keempat. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang teknik *omnibus*, pembentuk peraturan perundang-undangan menutup mata terhadap substansi yang ada di peraturan perundang-undangan sejenis dan selevel lainnya, sehingga rumusan norma dapat berubah sangat dratis sesuai dengan politik hukumnya.

Teknik *Omnibus* diterapkan dalam bentuk undang-undang akan berdiri sendiri dan sangat adidaya mengatur hal-hal yang dikehendaki walaupun norma baru ini bertentangan dengan berbagai undang-undang lain. Untuk mengharmonisasi norma baru ini, maka pasal-pasal dalam undang-undang lain yang tidak sesuai dengan undang-undang baru dengan teknik *omnibus* ini diubah pasal demi pasal, atau dalam ketentuan penutup undang-undang baru yang menggunakan teknik *omnibus* mengatur mengenai frasa sapu jagat yaitu: “Ketentuan yang mengatur mengenai..... dalam Undang-Undang yang

telah diubah dengan Undang-Undang ini, wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini”.

Namun demikian, sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang menggunakan teknik *omnibus* tetap terikat pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya asas *lex superiori derogate legi inferiori* dan asas *lex postpriori derogate legi priori*. Pertama, *lex superiori derogate legi inferiori* atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menyimpangi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Peraturan perundang-undangan yang menggunakan teknik *omnibus* tetap terpatuhi pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk itu, Undang-Undang mengenai Cipta Kerja tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945, termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai konkretisasi UUD NRI 1945.

Kedua, asas *lex postpriori derogate legi priori* atau asas peraturan perundang-undangan yang terbaru menyimpangi peraturan perundang-undangan yang lama. Penerapan asas ini hanya dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sejenis, misal antara undang-undang yang baru dengan undang-undang yang lama, termasuk peraturan pelaksanaan undang-undang yang lama. Peraturan perundang-undangan yang menggunakan teknik *omnibus* haruslah tunduk dengan asas ini. Tantangannya, bila di kemudian hari ada undang-undang sektor yang berisi materi dengan undang-undang *omnibus* maka sesuai asas ini undang-undang sektor yang terbentuk setelah undang-undang *omnibus* dapat menyimpangi undang-undang *omnibus*. Tentu, bila eksistensi undang-undang *omnibus* masih diperlukan lalu terdapat undang-undang baru yang mengatur berbeda, akan mengacaukan tujuan undang-undang *omnibus*.

5. Mereformulasikan, Menegasikan, atau Mencabut Sebagian atau Keseluruhan Peraturan Lain

Watak lain peraturan perundang-undangan *omnibus* yaitu tugas reformulasi, menegasi, dan mencabut pasal-pasal atau bahkan

peraturan perundang-undangan secara utuh. Sebagaimana telah diulas sebelumnya, peraturan perundang-undangan *omnibus* lahir dalam rangka menyelesaikan berbagai persoalan norma yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara sekaligus dengan peraturan perundang-undangan baru.

Permasalahan norma dalam berbagai peraturan perundang-undangan ini diselesaikan melalui perbaikan norma atau reformulasi, penegasian norma atau penyimpangan norma yang lama dengan norma yang baru dalam peraturan perundang-undangan *omnibus*, atau dengan pencabutan peraturan perundang-undangan, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, huruf, atau angka dalam peraturan perundang-undangan yang dibungkus dengan metode *omnibus*.

Reformulasi, penegasian, dan/atau pencabutan ini dilakukan sesuai dengan hasil analisis dan evaluasi secara memadai hingga menghasilkan rekomendasi adanya reformulasi, penegasian, dan/atau pencabutan peraturan perundang-undangan, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, huruf, atau angka dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan agar kebijakan yang diinginkan dapat dilaksanakan tanpa terhambat berbagai konflik norma, distorsi norma, dan kontestasi norma.

Gagasan Penuntun Terang Kebuntuan Hukum

Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus* di berbagai negara di dunia memiliki dasar ontologis yang sama, yaitu adanya kehendak untuk mengatasi stagnansi dalam berhukum melalui reformulasi, penegasian, dan atau pencabutan sebagian atau seluruh suatu ketentuan di berbagai peraturan perundang-undangan dengan menggunakan satu peraturan perundang-undangan.

Di Indonesia, menurut Penulis soal adanya konflik norma, distorsi norma, dan kontestasi norma, serta obesitas legislasi/regulasi yang menyebabkan terhambatnya pembangunan nasional yang menyebabkan lahirnya pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus*. Berbagai konflik norma, distorsi norma,

kontestasi norma, konflik interpretasi, dan obesitas legislasi/regulasi ini diakibatkan oleh 4 (empat) masalah pokok, yaitu: (1) *law making process problem*; (2) *interpretation problem*; (3) *impementatiob problem*; dan (4) *capacity problem*.¹⁰

Pertama, *law making process problem*. *Law making process problem* merupakan masalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang mal-formal dan/atau mal-materiil. Sejatinya sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dibuat dengan kaidah prosedural yang baku yang tidak bisa disimpangi, harus pula tepat dalam penerapan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, harus tepat mengisi materi muatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan sesuai jenis dan hierarkinya, serta tepat pula pejabat atau lembaga yang memiliki kewenangan menyusun, selain bahwa adanya ketaatan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Bila koridor teknis ini tidak dilaksanakan, *law making process problem* yang muncul.

Baru-baru ini misalnya, ada Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang secara akademik memiliki soal *law making process problem*. Hal ini terlihat dari, pertama Peraturan Menteri ini mengandung materi muatan undang-undang. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), ketentuan mengenai Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) telah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang ini, misal dalam Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 83 UU Minerba telah diatur bahwa IUPK operasi produksi diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang menjadi prioritas BUMN untuk mengusahakannya setelah melalui proses penetapan wilayah pencadangan negara melalui persetujuan DPR RI.

Namun, dalam Peraturan Menteri ESDM No. 7 Tahun 2020 mengatur berbeda dengan UU Minerba yaitu dengan pengaturan bahwa IUPK Operasi Produksi sebagaimana diatur dalam Pasal 49, Pasal 105 sampai dengan Pasal 111 Peraturan Menteri ESDM No. 7 Tahun

¹⁰Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)

2020, dapat langsung diberikan kepada perusahaan pemegang kontrak karya (KK) dan perusahaan pemegang perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara (PKP2B) dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan.

Tentu Peraturan Menteri mengandung materi muatan sebagaimana materi muatannya sebuah undang-undang sehingga terjadi cacat jenis, hireraki, dan materi muatan. Selanjutnya, Peraturan Menteri ini materi tidak sesuai dengan UU Minerba sehingga mengandung distorsi norma pada aturan yang lebih tinggi yang seharusnya menjadi rujukan utama dalam pengaturan Peraturan Menteri ini.

Kedua, interpretation problem. *Interpretation problem* merupakan permasalahan penfasiran akibat adanya rumusan norma yang mengandung konflik-interpretasi. Ketidakjelasan norma menjadi soal yang rumit, apabila ketidakjelasan ini terjadi secara hierarkis, misal antara undang-undang terhadap UUD NRI 1945 atau antara peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka telah ada forum yang bisa menyelesaikannya melalui pengujian di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Namun, bila ketidakjelasan norma ini terjadi antara peraturan perundang-undangan yang sejenis atau selevel, perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi norma agar sesuai dengan politik hukumnya. Teknik *omnibus* ingin memangkas persoalan intepretasi dalam berbagai, misalnya undang-undang menjadi kesatuan interpretasi melalui pengubahan berbagai undang-undang yang multi-interpretasi menjadi satu undang-undang yang memiliki satu interpertasi yang bulat dan mantap konsepsinya.

Ketiga, capacity problem. *Capacity problem* merupakan masalah moralitas hukum, baik pembentuk, pelaksana, maupun penegak hukum. Masalah moralitas ini amatlah penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat mengandung kesucian moralitas tanpa adanya noda moral *hazard* dari struktur hukum. Moralitas hukum ini ada 2 (dua) yaitu moralitas vertikal dan moralitas horizontal. Moralitas vertikal mengandung makna adanya nilai transedensi yang mengalir struktur hukum agar membuat, melaksanakan, atau menegakan hukum sebagai bagian dari menjalankan misi spiritualitas. Ia berhukum dengan

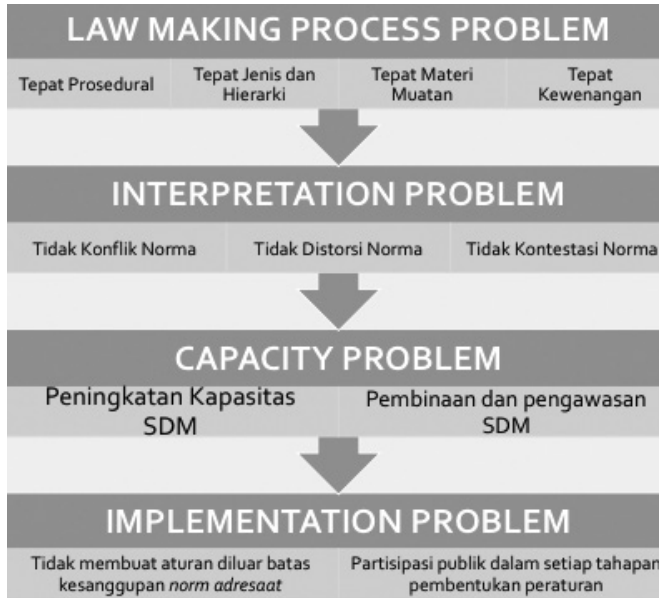
Sinar Ketuhanan. Ia menjalankan hukum meskipun tegak setegak-tegaknya, lurus selurus-lurusnya karena Ia memahami bahwa hukum harus dibentuk, dilaksanakan, dan ditegakkan dengan nilai *good faith*, *independent*, *no-conflict interest*, dan *due diligence*.

Lalu, moralitas horizontal, mengandung makna moralitas horizontal individual dan moralitas sosial. Moralitas individual yaitu moralitas yang menuntun struktur hukum untuk mengikuti prosedural hukum yang ajeg yang telah ada dalam membuat, melaksanakan, atau menegakkan hukum. Misalnya pembentuk peraturan perundang-undangan secara sadar dan paham melaksanakan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan secara prosedural, tanpa adanya *moral hazard*. Moralitas individualitas ini menyangkut pula mengenai kapasitas intelektualitas pembentuk, pelaksana, dan penegak peraturan perundang-undangan. Ketidaktahuan atau ketidakmampuan akal pikiran karena kapasitas intelektualitas menjadi bagian dari *individual moral hazard*.

Sedangkan, moralitas sosial yaitu moralitas yang menuntun pembentuk, pelaksana, atau penegak peraturan perundang-undangan untuk memberikan kebahagiaan bagi *norm adressat* atau peraturan perundang-undangan dibentuk, dilaksanakan, dan ditegakkan dengan semangat anti-kedzaliman terhadap sesama dan lingkungannya. Peraturan perundang-undangan haruslah dibuat, dilaksanakan, dan ditegakkan untuk membahagiakan manusia dan alam.

Keempat, implemmentation problem. *Impelementation problem* merupakan masalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang tidak efektif. Efektivitas peraturan perundang-undangan ini, baik pada efektivitas sosiologis maupun pada efektivitas filosofis. Penyebab utama ketidakefektifan pelaksanaan peraturan perundang-undangan ini, yaitu: (a) adanya norma yang dibuat yang melebihi batas kemampuan dari *norm adressat*; dan (b) kurangnya atau tiadanya partisipasi publik dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berikut skema *legislation problem* dengan kaidah penyelesaiannya agar legislasi dan regulasi dapat baik dan benar dalam pembentukan, pelaksanaan, dan penegakannya:



Permasalahan peraturan perundang-undangan ini akan pula menjadi permasalahan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan teknik *omnibus*. Tantangan penyelesaiannya dan mitigasinya pun kiat berat, karena secara substansi peraturan perundang-undangan dengan teknik *omnibus* ini bersifat adikuasa maka bila tidak memenuhi kaidah teknis dan materi muatan yang dibungkus oleh moralitas hukum maka malapetaka akan terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penutup

Metode atau teknik *omnibus* merupakan metode yang sangat efektif dalam memangkas, menyederhanakan, dan mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan yang dianggap menghambat pembangunan nasional. Metode *omnibus* menjadi metode sakti bagi pembentuk peraturan perundang-undangan agar tujuan pembangunan yang terhambat konflik norma, distorsi norma, kontestasi norma dapat diselesaikan. Selain itu, penyesuaian peraturan perundang-undangan dengan tujuan pembangunan dapat dilakukan secara sekaligus oleh satu peraturan perundang-undangan dengan mengubah banyak peraturan perundang-undangan yang sejenis, multisektor, dan banyak pasal.

Untuk itu, terobosan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan menggunakan metode *omnibus* cukup efektif dan efisien di Indonesia yang saat ini mengalami obesitas regulasi. Selain itu, soal-soal mengenai *law making process problem*, *interpretation problem*, *implementation problem*, dan *capacity problem* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat pula diselesaikan dengan metode *omnibus*. Artinya, baik secara formil maupun materiil, metode *omnibus* sangat sakti karena menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang adidaya.

Namun demikian, tantangan sangat berat terdapat pada jaminan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan metode *omnibus*. Bila tidak dibentuk secara ideal maka potensi kegagalan penerapan dan lebih besar kekacauan sistem hukum akan terjadi. Jumlah pasal yang sangat banyak yang mengubah, menegaskan, mencabut banyak banyak pasal pula dalam peraturan perundang-undangan bila dilakukan secara ceroboh dan sembrono, miskin analisis dan evaluasi, tanpa adanya landasan akademik yang kuat maka akan menimbulkan ‘porak porandanya’ tatanan hukum. Apalagi, bila ada niat jahat dari pembentuk untuk mencapai tujuan jahatnya secara cepat dengan membongkar habis berbagai peraturan perundang-undangan dengan satu peraturan perundang-undangan melalui *omnibus* maka akan membahayakan pilar kebangsaaan dan negaraan.

Untuk itu, pembentuk peraturan perundang-undangan si pemegang daulat membentuk hukum, hatinya harus murni dan jernih, pikiran harus lurus, tak belok-belok, berilmu tinggi, lalu banyak-banyak berdoa, karena bila kotor dan bernoda, angkara akan merasuki, jadilah karya yang berlumur petaka. Ibarat menempah keris, menempah pasal-pasal dalam kitab hukum pun demikian, si Empuh harus bersih, jernih, memasrahkan diri pada sang Khalik, tak bernoda akal pikir dan jiwanya, panjatan doanya menembus langit. Bila bernoda, ditunggangi durjana, susahlah rakyat banyak, susahlah alam, susahlah anak cucu, lalu hancurlah negaranya.

Daftar Pustaka

Buku:

Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika.

Barbara Sinclair. 2000. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes In The U.S. Congress*, California: CQ Press.

Bryan A. Garner. 2004. *Black Law Dictionary*, USA: A Thomson Reuters Business.

Jurnal:

Glen S. Krutz, "Tactical Manuvering on Omnibus Bills in Congress". *American Journal of Political Science*. Vol. 45, No. 1 (2001).

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

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, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 220).

Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja versi Februari 2020.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Internet:

Duhaime's Law Dictionary, "Omnibus Bill" <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/Category/ParliamentaryLaw.aspx>, diakses tanggal 25 Maret 2020.



INSTALASI METODE *OMNIBUS* KE DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN

Ibnu Sina Chandranegara

Pendahuluan

Persoalan dimulai dari anggapan terkait membengkaknya jumlah regulasi yang dipersepsikan tidak memudahkan dalam berusaha dan mendukung iklim investasi.¹ Situasi semakin pelik ketika data peraturan perundang-undangan kerap kali tidak sama antara pengelola data yang satu dengan pengelola data yang lain.² Persoalan lainnya yaitu belum ada lembaga yang

¹Kurun waktu 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, jumlah terbanyak adalah Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, disusul dengan Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen, dan di tempat ketiga diduduki peraturan lembaga non-kementerian sebanyak 3.163 peraturan. Masih tercatat pula peraturan peninggalan Penjajah Belanda sebanyak 36 peraturan. Jumlah kuantitas yang demikian itu tidak berjalan lurus dengan kualitas regulasi. Hal ini nampak dari banyaknya kaidah-kaidah hukum yang timbul dari proses pengujian norma di kekuasaan kehakiman. Tercatat, hingga Maret 2017 terdapat 802 putusan Mahkamah Konstitusi, 203 Putusan Mahkamah Agung, dan kaidah hukum melalui menafsiran hukum seperti yang terdapat dalam putusan pengadilan niaga yang berjumlah 168 putusan. Dengan demikian, nampak bahwa penerbitan regulasi di Indonesia masih belum sepenuhnya terencana. Apabila masalah penerbitan regulasi tidak segera diselesaikan maka tentu akan berakibat kontraproduktif dengan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi. [Ibnu Sina Chandranegara, *Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol. 26 No 3, (2019) hlm 435]

²Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi Melalui Pendekatan Omnibus Law: Suatu Keniscayaan*, (Orasi Ilmiah Dalam Rangka Dies Natalis Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Ke-57, 7 Januari 2020), hlm 2.

merupakan pengelola tunggal data peraturan perundang-undangan yang resmi.³ Selain itu, meningkatnya peran pengadilan dalam menentukan validitas setiap regulasi maupun kebijakan negara,⁴ menunjukkan bahwa regulasi di Indonesia mengalami persoalan akut. Ketika persoalan-persoalan tersebut telah diidentifikasi, maka hal yang menarik untuk diperhatikan adalah apa dan bagaimana respons pengambil kebijakan dalam merespons beragam persoalan yang telah diurai secara konseptual-teknis-akademis terkait arah reformasi regulasi.

Setelah diskursus di berbagai ahli hukum dan beragam pengambil kebijakan, Presiden memilih menggunakan transplantasi metode *omnibus*. Cara yang dipilih ini bahkan disampaikan dalam Pidato Pelantikan pada periode jabatan yang baru, meskipun tahapan persiapan untuk mempersiapkan rancangan undang-undang (RUU) menggunakan metode *omnibus* telah dilakukan sebelum Pemilu Presiden 2019.⁵ Kebijakan yang kemudian populer dengan nama *omnibus Law* yang akan disusun bahkan tidak hanya dimaksudkan tidak hanya satu rancangan undang-undang (RUU), melainkan berbagai bidang, yaitu: RUU (1) penciptaan lapangan pekerjaan; (2) perpajakan; dan (3) ibu kota negara. Sementara itu, muncul perencanaan bahwa dari pihak legislatif akan diterbitkan RUU *Omnibus* di bidang farmasi.⁶ Rencana ambisius tersebut kemudian mendapatkan resistensi baik dalam tataran konsep kebijakan maupun implementasi karena dikaitkan dengan sistem hukum yang dianut, namun mayoritas kritik justru ditujukan secara kepada substansi RUU *Omnibus Law* yang “dikebut” dan saat ini telah bola panas berada di tangan DPR.⁷

³Wicipto Setiadi, *Menggagas Undang-Undang “Sapu Jagat”*, *Koran Sindo*, 5 November 2019).

⁴Kecenderungan yang semacam ini sesungguhnya telah disinggung oleh Dejonghe Matthias yang menyebutnya fenomena *countermajoritarian difficulty*, dengan disediakannya mekanisme *judicial review*, akan mendorong segala pengujian validitas kebijakan regulasi negara melalui peradilan. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan “*Judicial review is countermajoritarian because it allows judges to thwart the will of the majority. It enables decisions by the legislature to be overturned by a small minority, through judgments*”. Dejonghe Matthias, “*Constitutional Courts: Democracy vs. Juristocracy?*”, *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Genht, Brussel, 2015, hlm. 4-5.

⁵Bobby Gafur Umar, *Omnibus Law guna Menjawab Tantangan dan Peluang Pertumbuhan Ekonomi*, (Makalah dalam Seminar Dies Natalis Fakultas Hukum UGM, 13 Februari 2020) hlm. 2.

⁶*Ibid.*, hlm. 3.

⁷RUU Cipta Kerja telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden No R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisis persoalan-persoalan komparabilitas penggunaan metode *omnibus* dalam sistem pembentukan perundang-undangan di Indonesia dan solusi untuk menanggulangnya.

Komparabilitas Metode *Omnibus*

Pijakan teoretis dan prinsip sistem hukum yang dianut di Indonesia adalah sistem hukum Eropa Kontinental. Hal ini menjadi pemahaman bagi sarjana hukum di Indonesia dalam menilai sistem hukumnya hingga ke struktur validasi dan legitimasi suatu kebenaran. China misalnya, cenderung memiliki sistem sosial partikularistik sementara negara-negara barat cenderung lebih universal.⁸ Sama halnya dengan Indonesia di mana merupakan negara yang menduduki posisi sebagai negara dunia ketiga, atau lebih umum dikatakan sebagai negara berkembang. Fred W. Riggs membagi masyarakat menjadi tiga varian; tradisional, prismatic, dan modern. Riggs menilai masyarakat tradisional (memusat) sebagai masyarakat askriptif, partikularistik, dan kekaburan.⁹ Model masyarakat tradisional cenderung memandang dunia hanya dari sudut kekeramatan, supranatural, pandangannya hierarkis, dan lingkungannya dipenuhi upacara-upacara. Jika dilihat dari cara merespons pesan, mereka menerjemahkan pesan itu apa adanya sehingga memunculkan tindakan-tindakan yang bersifat homogen serta tekstual.¹⁰ Dalam

⁸Jens Damm, Mechthild Leutner, Niu Dayong, *China's Interaction with the World: Historical and Contemporary Aspects*, (Zurich: Lit Verlag, 2017), hlm. 256.

⁹Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, (Boston: Houghton Mifflin Co, 1964), hlm. 21-23.

¹⁰Menurut hasil studi banding antara negara maju dan negara berkembang Fred W. Riggs mengungkap adanya perbedaan-perbedaan antara negara berkembang dan negara maju dalam hal administrasi pemerintahan atau kelembagaan. Perbedaan tersebut antara lain *pertama*, pada negara maju, pengangkatan dan pemberhentian pegawai didasarkan pada suatu standar tertentu atau dikenal dengan istilah *merit system*. Sementara itu, pada negara berkembang, pengangkatan dan pemberhentian pegawai terjadi karena birokrasi atau nepotisme; *kedua*, pada negara maju, berlaku prinsip legal rasional impersonal, di mana setiap persoalan diselesaikan dalam kantor/ke dinas serta berdasarkan hukum yang berlaku. Sebaliknya, hubungan satu sama lain dalam pemerintahan di negara berkembang didominasi oleh praktik yang dikenal dengan istilah *bureaucratic click* dan *patron client relationship*, yaitu penyelesaian persoalan di dalam dan di luar kantor melalui cara-cara yang tidak legal-formal; *ketiga*, pada negara maju, diferensiasi fungsi dalam administrasi pemerintahan terlihat dengan jelas dan tegas, sementara hal ini tidak terjadi pada administrasi pemerintahan di negara berkembang; *keempat*, berbagai

konteks sistem sosial yang demikian itu, berdampak dalam menilai penggunaan suatu sistem hukum tertentu dan dalam hal Indonesia yaitu sistem Eropa kontinental. Penulis setuju dengan pandangan Cotterrell yang mengemukakan bahwa perkembangan aliran teori hukum bersifat partikularistik sesuai dengan perkembangan masyarakat setempat, perbedaan etnis, budaya, dan kondisi geografis di mana aliran teori hukum itu ditemukan dan dikembangkan.¹¹

Berdasarkan fondasi yang demikian itu, tidaklah keliru ketika dikatakan bahwa prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan di setiap negara sangat bergantung kepada sistem yang dianut di setiap negara, yang kemudian dibedakan antara teori di sistem Eropa kontinental (*civil law*) dengan sistem anglo saxon (*common law*). Dalam sistem hukum Indonesia, A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa perundang-undangan di Indonesia bersifat normatif-kognitif yang mencakup 3 (tiga) ranah penting: proses perundang-undangan; metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan. Selain itu, untuk memperkuat legitimasi suatu UU, setidaknya suatu UU harus memiliki dasar kewenangan yang jelas; kesesuaian dengan bentuknya;

macam penawaran dan permintaan yang berkaitan dengan urusan administrasi pemerintahan di negara maju dilakukan dalam mekanisme formal market. Tidak demikian halnya pada negara berkembang, semua penawaran dan permintaan terjadi melalui mekanisme informal market; kelima, selain efektif, administrasi pada negara maju juga berjalan efisien. Sementara itu, di negara berkembang, efektivitas dalam hal administrasi tidak diikuti oleh efisiensi. [Fred W. Riggs, "Agraria and Industria. Toward a Typology of Comparative Administration". pada Siffin, J. William (ed.) *Toward the Comparative Study of Public Administration*, (Indiana, USA: Bloomington. 1957) hlm 331].

¹¹Pendapat ini juga merujuk kepada pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional di Indonesia yang merupakan hasil analisis pandangan Mochtar atas aliran legisme dan aliran sejarah hukum (Karl Von Savigny) serta aliran *sociological jurisprudence* (Roscoe Pound) dan aliran *analytical jurisprudence* (John Austin, Bentham dan Kant) serta aliran pragmatik realisme (Eugen Ehrlich). [Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1976) hlm 32-33]. Terlepas itu, Cotterrell tidak sependapat dengan Derrida yang telah menolak sifat hukum yang "authoritative" dan terstruktur, bahkan Cotterrell setuju alas pemikiran teori dekonstruksi sepanjang tidak menghancurkan nilai-nilai teori hukum normatif (*normative legal theory*) sebagai suatu bangunan sistem hukum. Namun demikian ia lebih setuju jika dilakukan pemetaan hukum dan struktur hukum. [Roger Cotterrell, *The Politics of Jurisprudence: A Critical Introduction to Legal Philosophy* (Oxford: Oxford University Press; 2003) hlm 254].

dan berkesesuaian dengan materinya.¹² Pandangan ini tidak terlepas bagaimana Kreams membagi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) ke dalam Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*). Yang pertama berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan pengertian-pengertian (*erklärungsorientiert*) dan yang kedua berorientasi kepada melakukan perbuatan (*handlungsorientiert*); yang pertama bersifat kognitif dan yang kedua normatif.¹³ Selain itu, perundang-undangan juga harus taat asas hukum (*rechtsbeginsel*). Walaupun asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), hukum tidak akan dapat dipahami tanpa asas-asas hukum. Van der Vlies membagi asas-asas hukum menjadi asas-asas hukum yang formal dan yang material.¹⁴

Dalam sistem perundang-undangan nasional, UU dipahami tidak semata produk politik namun juga merupakan manifestasi ketaatan asas hukum yang diatur secara hierarkis (*hierarchically generated*) yang kemudian dikenal sebagai teori hukum berjenjang (*die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*) yang dikembangkan Hans Nawiasky.¹⁵ teori ini mendudukan norma hukum yang di bawah mendapatkan

¹²A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 229.

¹³A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum*, (Makalah dalam Diskusi Mengenai Kemungkinan Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum pada Penemuan Dekan-Dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia di Bawah Konsorsium Ilmu Hukum, Jakarta, 20-21 Oktober 1989), hlm. 7.

¹⁴Asas-asas hukum formal yang meliputi: (1). Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); (2). Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); (3). Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); (4). Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); (5). Asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Asas-asas hukum material yang melingkupi: (1). Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*); (2). Asas tentang aturan yang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3). Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*); (4). Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); (5). Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*). [I.C van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturang Perundang-undangan, 2005) hlm. 238-307].

¹⁵Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law* (University of California Press, 1967), hlm. 1-3.

validasi dari norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang lebih tinggi tersebut berpijak pada norma dasar yang abstrak (*grundnorm*).¹⁶ Hans Kelsen kemudian menyebutnya sebagai teori validasi norma hukum (*validity of legal norm theory*).¹⁷ Dalam konteks Indonesia sendiri, A. Hamid Attamimi¹⁸ dan Maria Farida Indrati¹⁹ memberi mengelaborasi teori di atas dengan memberi sentuhan khas norma Indonesia baik dalam *grundnorm* maupun *rechtsidee*, antara lain, *pertama*, Cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila, di mana sila-sila Pancasila berlaku sebagai ‘bintang pemandu’; *kedua*, norma fundamental negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila, di mana sila-sila Pancasila berlaku sebagai norma dasar; *ketiga*, Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan UU sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*); *keempat*, asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi yang menempatkan UU sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintah. Selain elaborasi tersebut, susunan hierarki perundang-undangan menjadi salah satu asas terpenting dalam proses dan teknis penyusunan perundang-undangan, selain asas-asas lain sebagai berikut: asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas aplikabilitas; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan.²⁰ Adapun jenis-jenis dan hierarki

¹⁶*Ibid.*, hlm. 30-36.

¹⁷Giorgio Bongiovanni memberikan pandangannya terhadap teori validasi, “Kelsen’s normative theory, in contrast to Austin, dealt with legal validity that starts at the bottom and rises to the pinnacle of the law. Subordinate laws must normatively correspond to upper and supreme law, which is the constitution, and to abstract legal norm namely Grundnorm.” [Giorgio Bongiovanni, *Rechtsstaat and Grundnorm in the Kelsenian Theory*, dalam Marijan Pavčnik dan Gianfrancesco Zanetti, *Legal System and Legal Science (Proceeding of 17th World Congress of The International Association For Philosophy of Law and Social Philosophy*, Bologna, Italy, 16- 21 June 1995) hlm. 65]

¹⁸A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV*, (Jakarta: Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990) hlm. 46.

¹⁹Maria Farida Indrati, *Dapatkah Undang-Undang Omnibus menyelesaikan masalah tumpang tindihnya undang-undang?*, (Bahan Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Legislasi DPR-RI, 2 Desember 2020) hlm. 1.

²⁰Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²¹

Dalam konteks sebagaimana di atas, sistem perundang-undangan nasional sesungguhnya menganut konsep *the single subject rule* atau *The One Subject at a Time Act* yaitu metode yang mengatur tentang satu subjek dalam satu undang-undang.²² Metode ini secara tidak langsung sama dengan metode yang digunakan di Indonesia sebagaimana ditentukan dalam BAB I huruf A angka 6 dan 7 Lampiran II UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan:

- “6. Pada nama Peraturan Perundang-undangan perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
7. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya”.

Metode ini dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan pembentuk undang-undang untuk melanggar hak privat atau apa yang dikemukakan Millard H. Ruud sebagai *to combat various forms of legislative misconduct*.²³ Lebih jauh, Richard Briffault mengemukakan bahwa hingga tahun 2019, 43 Konstitusi negara bagian di Amerika Serikat telah menetapkan “single-subject” rule. Bahkan sebagian besar telah diatur sejak abad ke-19.²⁴ Sebagai contoh Pasal 3 Konstitusi Los Angeles, California menentukan “*Every bill, except the general appropriation*

²¹Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²²Michael D. Gilbert, “Single Subject Rules And The Legislative Process”, *University Of Pittsburgh Law Review*, Vol. 67, No. 4 (2006), hlm. 804.

²³Millard H. Ruud, “No Law Shall Embrace More Than One Subject”, *Minnesota Law Review*, Vol. 42, No 1, (1958), hlm. 385.

²⁴Richard Briffault, “The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma”, *Albany Law Review*, Vol. 82, No 4, (2019), hlm. 1629.

bill and bills for the enactment, rearrangement, codification, or revision of a system of laws, shall be confined to one object.” bahkan Konstitusi negara Bagian Louisiana lebih tegas lagi dengan menekankan pada “objek” yang tunggal daripada “subjek” yang tunggal, meskipun dalam praktiknya tidak ada praktik di antara keduanya.²⁵ Sebaliknya, dalam kondisi terkini di Indonesia, politik hukum pembentukan undang-undang terkini, justru hendak mengadopsi metode *omnibus* yang lahir dari sistem hukum *common law*. Lalu pertanyaannya apakah tepat?

Landasan paradigmatik di atas, faktanya berhadapan dengan kehendak pembentukan RUU Omnibus yang ada saat ini. Apabila meninjau segi konseptual, sejatinya, pengadopsian metode *Omnibus* dapat ditinjau dari kajian dari perbandingan hukum. Doktrin yang dikenal adalah doktrin transplantasi hukum (*legal transplant*) yang memiliki konten yang relevan dan bahkan sudah memprediksi akan adanya celah epistemologi dan praktis dalam studi perbandingan hukum. Alan Watson menjelaskan bahwa setidaknya terdapat dua tantangan dalam proses transplantasi hukum, yaitu: resepsi dalam hukum (*reception in law*) and resepsi dalam masyarakat (*reception in society*), yaitu *pertama* adalah soal bagaimana melakukan pendalaman dan adaptasi dalam bingkai struktur hukum, memastikan bahwa tidak ada kontradiksi hukum ketika transplantasi dilakukan. *Kedua*, adalah bagaimana ‘organ hukum asing’ yang ditransplantasi tersebut dapat bekerja efektif dalam ‘tubuh baru’ masyarakat negara tersebut. Kedua resepsi tersebut dianggap sebagai dimensi luaran dari perbandingan hukum yang berdimensi hukum dan sosial.²⁶ Lebih jauh Alan Watson, mengemukakan tiga relevansi transplantasi hukum. *Pertama*, menurutnya, transplantasi adalah metode perkembangan hukum yang umum dan mudah sehingga bukan hal yang tidak lazim dalam perkembangan hukum.²⁷ *Kedua*, nyatanya banyak hukum yang dianut membutuhkan perkembangan untuk menyesuaikan kebutuhan dan

²⁵*Ibid.*, hlm. 1630.

²⁶Alan Watson, *Legal Transplant: an Approach to Comparative Law* (University of Georgia Press, 1974), hlm. 12.

²⁷“*Transplanting is, in fact, the most fertile source of development. Most changes in most systems are the result of borrowing*” [Alan Watson, “Aspects of Reception of Law”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44. (1996), hlm. 335].

perkembangan global.²⁸ Ketiga, pembentukan hukum sejatinya produk yang dibentuk oleh kelompok elit yang diwakili oleh pemerintah, politisi, pengacara, hakim dan akademisi hukum yang kebutuhannya tercermin dalam hukum tetapi bukan kebutuhan masyarakat atau elit penguasa, sehingga transplantasi berada di dalam proses yang kedap tersebut.²⁹ Sebaliknya, Pierre Legrand justru banyak mengkritik doktrin transplantasi hukum dengan mengemukakan *transplantation of law is not possible at all because every law is culturally determined*.³⁰ Pengaruh kultur yang tidak akan pernah sama menurutnya akan menghilangkan makna dalam sistem hukum yang dianut disuatu negara. Pierre Legrand menyebutnya sebagai *no form of words purporting to be a "rule" can be completely devoid of semantic content, for no rule can be without meaning*.³¹ Fondasi berpikir yang demikian itu melahirkan kesimpulan *the meaning of law in different cultures can never be the same – 'meaning cannot survive the journey' and transplantation is impossible as such*.³² Kedua pandangan inilah yang kemudian disebut sebagai perdebatan *transferists versus culturalist*.³³

Terlepas dari perdebatan filosofis dan celah epistemologis di atas, perbandingan hukum telah mendapatkan pengakuan internasional sebagai sebuah pendekatan penelitian hukum. Konrad Zweigert dan H. Kötz mengetengahkan tesis fungsi dan masalah dalam pengaplikasian perbandingan hukum. Keduanya berpendapat bahwa perbandingan hukum juga memiliki limitasi, yakni dua atau lebih objek yang diperbandingkan haruslah memiliki fungsi dan peran konstitusional yang sama, selain itu objek-objek kajian tersebut haruslah memiliki

²⁸*"To an extent which renders implausible the existing theories of legal development and of the relationship between law and society.* [Alan Watson, "Legal Change: Sources of Law and Legal Culture", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 131, No. 5 (1983) hlm. 1121]

²⁹Alan Watson, "Society and Legal Change", *Michigan Law Review*, Vol. 78, No. 5, (1980) hlm. 831.

³⁰Pierre Legrand "What Legal Transplants?", dalam David Nelken dan Johannes Feest (ed.), *Adapting Legal Cultures*, (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2001), hlm. 56-57.

³¹*Ibid.*, hlm. 58.

³²*Ibid.*

³³Nicholas H.D. Foster, "Company Law Theory in Comparative Perspective: England and France", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 48, No 4, (2000), hlm. 573-621.

permasalahan yang ingin dicapai yang sama.³⁴ Mark Tushnet menambahkan bahwa dalam peraturan konstitusi masing-masing negara pasti memiliki penyusunan fungsi-fungsi yang berbeda. Tugas peneliti perbandingan hukum adalah untuk mengidentifikasi kesamaan baik minor maupun mayor (walaupun pasti ada perbedaan) dalam fungsi entitas hukum yang dikaji dan menganalisis bagaimana fungsi tersebut diharapkan dapat menyelesaikan masalah.³⁵

Indonesia, sebagai negara yang lahir dalam suasana kebathinan pacsakolonial, juga mewarisi hukum kolonial dalam sistem hukumnya. Transplantasi hukum menjadi sebuah keniscayaan bagi sebuah negara bekas koloni.³⁶ Dalam mentransplantasi hukum Belanda, Indonesia juga menghadapi beberapa kendala terutama dalam hal bahasa dan konsep hukum. Menurut catatan dari A.B. Massier, ketika pemerintah Orde Lama berkuasa pada tahun 1960-an yang mengharuskan hakim dan pengadilan sebagai alat revolusi, terjadi banyak kendala salah tafsir oleh para hakim- hakim di pengadilan. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah berhenti menggunakan Bahasa Belanda sebagai bahasa hukum, dengan menggantinya dengan Bahasa Indonesia. Perubahan tersebut merupakan prasyarat nasionalisme dan persatuan yang didengungkan pemerintah Orde Lama. Namun, kebijakan tersebut alih-alih efektif, malah memunculkan problem hukum baru. Hal tersebut dikarenakan, ilmu hukum dianggap sebagai konstruksi bahasa-logis, di mana mengubah bahasa berarti juga mengonstruksi bahasa-logis tersebut.³⁷

Apabila ditinjau secara definisi, “*omnibus*” dimaknai sebagai *relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or*

³⁴Konrad Zweigert & H. Kötz, *An Introduction of Comparative Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1998), hlm. 36.

³⁵Mark Tushnet, “The Possibilities of Comparative Law”, *Yale Law Review*, 108 (1999), hlm. 1225.

³⁶A.B. Massier, *The Voice of the Law in Transition: Indonesian Lawyers and Their Languages*, (Diterjemahkan oleh Michaela Wounters, 1915, 2000, 2009), hlm. 201-214.

³⁷Sebagai contoh adalah miskonsepsi tentang arti Makar dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang diambil dari kata Belanda, *Aanslag*. Makar menjadi kata yang terkesan lentur dan ambigu. Berkaca pada arti kata *Aanslag* yang berarti serangan, maka kata makar yang merupakan serapan dari bahasa Arab menjadi tidak tepat.

*having various purposes.*³⁸ Sementara itu, pengertian “law” itu sendiri “the aggregate of legislation, judicial precedents, and accepted legal principles; the body of authoritative grounds of judicial and administrative action; esp., the body of rules, standards, and principles that the courts of a particular jurisdiction apply in deciding controversies brought before them.”³⁹ Metode *Omnibus* ini akan memiliki perbedaan pengertian di Amerika Serikat dan Indonesia karena sistem hukum Indonesia berasal dari *Civil Law*, di mana peraturannya dikumpulkan dalam satu *code* sehingga seluruh hukum berada di dalam *code* tersebut. Sistem hukum dan keadaan konkret yang terjadi dalam masyarakat wajib menjadi perhatian dalam menggunakan metode *Omnibus* sebagai cara untuk mengatasi ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan. Suatu undang-undang baru yang dibuat akan mengenyampingkan beberapa undang-undang yang terkait dan beririsan dengan satu sama lainnya. Penyempingan beberapa undang-undang dilakukan agar tujuan dari pembuatan undang-undang dengan metode *omnibus* dapat tercapai tanpa biaya yang besar.⁴⁰ Persoalan kompatibilitas terletak pada metode *omnibus* akan memerlukan sistem hukum yang dapat memperbaiki dirinya sendiri melalui putusan hakim di pengadilan berdasarkan peristiwa konkret.

Sesungguhnya terdapat beberapa contoh penyusunan regulasi dengan menggunakan metode *omnibus* secara tidak langsung. Misalnya, pada pemerintahan Presiden Jokowi Jilid 1 pernah dikeluarkan Paket Kebijakan Ekonomi (PKE), meskipun terbatas pada Peraturan Pemerintah (PP) ke bawah (Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri). PKE ini dilakukan melalui deregulasi terhadap kurang lebih 222 regulasi. PKE ini tidak terlalu sulit karena PP, Perpres dan Permen dibuat oleh kekuasaan eksekutif (di bawah kekuasaan Presiden). Berbeda halnya dengan UU yang dibuat bersama antara DPR dan Presiden, yang biasanya diperlukan koordinasi lebih panjang serta tarik ulur kepentingan politik. Selain itu, cara lain yang dilakukan dalam rangka menyusun regulasi dengan pendekatan *omnibus* adalah melalui pola pembentukan UU dengan menggabungkan 2 atau lebih materi

³⁸Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1968) hlm. 1239.

³⁹*Ibid.*, hlm. 1028.

⁴⁰Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, *Parliamentary Review*, Vol. 13, No. 1, (2013), hlm. 14–15.

muatan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Pola lain adalah pola yang digunakan dalam pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (UU MD3). UU Pemda berdampak pada 4 UU yang sudah ada sebelumnya, yaitu mencabut 2 UU yakni UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda dan beberapa ketentuan dalam UU Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Model lain yang menggunakan “seperti” metode omnibus law juga dilakukan dalam rangka penyusunan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pendekatan yang digunakan dalam menyusun UU Ketenagakerjaan adalah menyusun ketentuan-ketentuan baru dengan mencabut 6 Ordonansi dan 9 UU.⁴¹

Apabila menilai dari segi komparabilitas, metode *omnibus* mendapat dukungan penerapannya oleh Jimly Asshiddiqie dikarenakan menurutnya, dewasa ini sedang terjadi eksekutivisasi sistem legislasi di negara-negara ‘*civil law*’, dan kecenderungan legislativisasi pembentukan UU dalam praktik di negara-negara ‘*common law*’.⁴² Di samping itu,

⁴¹Ordonansi dan UU yang dicabut antara lain: (1) Ordonansi tentang Pengerahan Orang Indonesia Untuk Melakukan Pekerjaan di Luar Indonesia (*Staatsblad* Tahun 1887 Nomor 8); (2) Ordonansi tentang Pembatasan Kerja Anak dan Kerja Malam Bagi Wanita (*Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 647); (3) Ordonansi tentang Kerja Anak-anak dan Orang Muda di Atas Kapal (*Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 87); (4) Ordonansi tentang Pengaturan Kegiatan-kegiatan Mencari Calon Pekerja (*Staatsblad* Tahun 1936 Nomor 208); (5) Ordonansi tentang Pemulangan Buruh yang Diterima atau dikerahkan dari Luar Indonesia (*Staatsblad* Tahun 1939 Nomor 545); (6) Ordonansi tentang Pembatasan Kerja Anak-anak (*Staatsblad* Tahun 1949 Nomor 8). Sedangkan Undang-Undang yang dicabut adalah: (1) UU No. 1 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya UU Kerja Tahun 1948 Nomor 12 dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia; (2) UU No. 21 Tahun 1954 tentang Perjanjian Perburuhan Antara Serikat Buruh dan Majikan; (3) UU No. 3 Tahun 1958 tentang Penempatan Tenaga Asing; (4) UU No. 8 Tahun 1961 tentang Wajib Kerja Sarjana; (5) UU No. 7 Pnps/1963 tentang Pencegahan Pemogokan dan/atau Penutupan (*Lock Out*) di Perusahaan, Jawatan, dan Badan yang Vital; (6) UU No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja; (7) UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan; (8) UU No. 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketegakerjaan; (9) UU No. 28 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan Menjadi UU.

⁴²Karena itu, dewasa ini, produksi UU di negara-negara ‘*common law*’ meningkat tajam melebihi produksi UU di negara-negara ‘*civil law*’ yang sistem

Ahmad Redi berpandangan bahwa Omnibus Law meningkatkan kecepatan dalam penyusunan sebuah UU karena dengan menyusun sebuah Omnibus Law dapat sekaligus mengkoreksi UU *existing* yang dianggap bermasalah.⁴³ Berbanding terbalik dengan dua pendapat tersebut, Adam Dodek, mengemukakan setidaknya tiga keberatan penerapan metode Omnibus, yaitu *pertama*, mendudukkan parlemen menjadi tidak berdaya dan sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah; *kedua*, menyulitkan untuk anggota parlemen “meneliti” dengan seimbang dengan pemerintah;” dan *ketiga*, adanya kesan radikal dari metode *omnibus* karena tidak hanya menghapus suatu UU namun juga memunculkan norma hukum baru yang menegasikan norma hukum yang lama, metode ini dikesankan hanya untuk efisiensi.⁴⁴ Ketiganya disimpulkan oleh Adam Dodek sebagai metode yang *abusive* dan dalam ungkapan lain oleh Adam Dodek sebagai *threatens its (Parliament-Penulis) autonomy and powers in the long term*.⁴⁵

Penulis memandang komparabilitas adopsi penggunaan metode *omnibus* dalam sistem perundang-undangan, maka haruslah terlebih dahulu memahami filosofis dari hierarki perundang-undangan tersebut. Apabila merujuk kepada Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 khususnya huruf e dinyatakan bahwa materi muatan undang-

hukumnya dapat dikatakan sudah relatif stabil dan ajeg. Karena itu, Negara Hukum Indonesia sudah seharusnya mengurangi ketergantungan pada pembentukan UU dengan lebih meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas yudisprudensi dalam aneka penyelesaian masalah-masalah hukum dalam praktik. Bersamaan dengan itu, timbul pula kecenderungan pengutamaan peran pengawasan oleh parlemen dibandingkan peran legislasi, sehingga perancangan UU dapat diidealkan agar dipersiapkan atas inisiatif pemerintah, tetapi peran pengawasan DPR dapat semakin ditingkatkan dengan efektif, baik pengawasan dalam pembentukan UU (*legislative acts*), dan pengawasan terhadap pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan UU (*executive acts*), maupun pengawasan terhadap implementasi UU dan pengawasan pelaksanaan program-program kerja pembangunan yang dibiayai oleh APBN dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*executive actions*). [Jimly Asshiddiqie, *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administratif*, tanpa tahun, tanpa penerbit, hlm 5].

⁴³Ahmad Redi. *Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemakmuran Rakyat*. (Bahan Presentasi Diskusi Kolegium Jurist Institute, Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law, Jakarta 5 Maret 2020) hlm 14.

⁴⁴Adam M. Dodek, “Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations”, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hlm. 42.

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 10.

undang adalah “pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat”, hal ini berarti segala sesuatu dapat diatur selama dibentuk bersama-sama oleh Presiden dan DPR. Persoalannya apakah metode *omnibus* yang memiliki dua model yaitu *pertama*, peninjauan terhadap undang-undang atau undang-undang yang terkait, serta *kedua*, pengaturan yang membuat materi baru dan mencabut aturan-aturan terkait dapat diterapkan ke dalam sistem perundang-undangan. Apabila ditinjau mendalam, terdapat dua alasan yang masih dimungkinkan untuk menopang meskipun justru membatasi. Alasan *pertama*, yaitu terdapat tiga bentuk undang-undang apabila dikaitkan dengan UUD 1945, antara lain:⁴⁶

1. terdapat undang-undang yang menggabungkan 2 atau 3 materi muatan yang diatur dalam UUD;
2. terdapat undang-undang yang dibentuk berdasarkan materi muatan yang ditentukan dalam UUD;
3. terdapat undang-undang yang memperluas materi muatan yang diatur dari yang ditetapkan dalam UUD.

Kedua bentuk kebijakan pembentuk undang-undang pada poin nomor 1 dan nomor 2, dipengaruhi dengan penggunaan rumusan frasa dalam UUD tersebut, yakni “diatur dalam undang-undang” (yang menekankan pada suatu masalah harus diatur dalam suatu undang-undang) dan “diatur dengan undang-undang” (pengaturan dengan undang-undang yang berdiri sendiri).⁴⁷ Sementara itu, Pada nomor 3, terlihat pembentuk undang-undang tidak memandang secara *original*

⁴⁶Jimmy Z. Usfunan, *Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia*, (Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4, 2017, Jember, Jawa Timur, Indonesia) hlm 258

⁴⁷Contoh diatur dengan undang-undang yaitu Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur mengenai: *Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang* dan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang mengatur “*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang*”, diatur digabungkan ke dalam satu undang-undang yaitu Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden atau dalam konteks yang lebih luas yaitu UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang juga menggabungkan pemilihan DPR, DPD, dan DPRD. Contoh lainnya yang diatur dengan undang-undang yaitu Pasal 23C UUD 1945 yang menentukan “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”, maka kemudian lahir Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara sebagai turunannya.

intent dalam memahami teks UUD, melainkan memperluas makna, yang berdampak pada makin luasnya objek yang diatur.⁴⁸ Berdasarkan analisis tersebut, UUD 1945 membolehkan pembentukan undang-undang yang materi muatannya lebih dari 1 (satu) objek. Namun, isi materi yang diatur itu harus dimulai dari pembentukannya, bukan terjadi pada undang-undang perubahannya.

Alasan *kedua* adalah eksistensi mekanisme asas preferensi hukum. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini menjelaskan bahwa kedudukan undang-undang itu sejajar. Akan tetapi dikarenakan pengaruh Eropa Kontinental, maka munculnya suatu asas preferensi hukum, yang telah dikenal luas dalam mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan yang konflik, baik secara vertikal ataupun horizontal. Asas tersebut antara lain: (1) asas *lex superior derogate legi inferiori* (aturan yang lebih tinggi mengenyampingkan yang lebih rendah); (2) asas *lex specialis derogate legi generalis* (aturan yang lebih khusus mengenyampingkan aturan yang umum); (3) asas *lex posterior derogate legi priori* (aturan yang baru mengenyampingkan aturan yang sebelumnya) sehingga apabila metode omnibus diterapkan dengan pola kodifikasi, penggunaan asas *lex posterior derogate legi priori* menjadi sebagai justifikasi yuridis teoretis dengan syarat menghilangkan anggapan bahwa suatu undang-undang yang menggunakan metode omnibus tidak sebagai *lex generalis*. Mekanisme ini dapat diterapkan, dengan mencabut ketentuan dalam undang-undang lainnya yang dianggap bertentangan, pada bagian Ketentuan Penutup Undang-Undang tersebut. Namun, apabila kemudian undang-undang yang melakukan kodifikasi aturan tidak mencabut beberapa ketentuan dalam undang-undang lainnya, akan berpotensi dijadikannya perdebatan dalam implementasinya sehingga mengarah bertentangan dengan asas *lex specialis derogate legi generalis*.

⁴⁸Hal ini terdapat dalam, *Pertama*, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (UU MD3), terdapat tambahan pengaturan DPRD. Padahal DPRD diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah (Pemda). Jika dikaji dari konstruksi pengaturan, seharusnya kewenangan DPRD diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, Ada perluasan makna “undang-undang” dari Pasal 22A menjadi “peraturan perundang-undangan” dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jalan Keluar Terbaik

Dua alasan tersebut menunjukkan terdapat keterbatasan apabila menggunakan metode *omnibus* pada undang-undang di Indonesia. Kesimpulan semacam ini tidak hanya terjadi di Indonesia, bahkan melalui sebuah studi yang menjadi pendahuluan sebelum secara resmi diadopsinya metode *omnibus* di Vietnam telah memberikan pertimbangan khusus (*special consideration*) tentang keterbatasannya apabila diadopsi ke dalam sistem perundang-undangan yang berbasis sistem hukum *civil law*, sebagai berikut:⁴⁹

Although foreign experiences on the omnibus legislative technique have proved to be positive in implementing international trade agreements, foreign countries do have constitutional and legal frameworks, as well as history, culture and traditions which are different from those of Vietnam. Therefore, a special care and consideration of the factors that make the omnibus legislative technique work should be taken in studying foreign experiences before making appropriate proposals and recommendations for Vietnam. Any proposal or recommendation should ensure the feasibility and practicality in Vietnamese conditions, especially the applicability under the current law and practice on legislative works. Importantly, as foreign experiences show the omnibus legislative technique is not the only technique used to develop law and not the substitute for all current legislative techniques.

Upaya yang sama seharusnya menjadi patokan dalam pengadopsian metode Omnibus ke dalam sistem perundang-undangan nasional. Oleh karena itu, pengadopsian memerlukan beberapa penataan dan menambahkan instrumen tambahan. Sependapat dengan Mirza Satria Buana, penataan dan penambahan instrumen yang dimaksud adalah mengontruksi hierarki perundang-undangan ulang dengan menambahkan undang-undang konsolidasi (*Consolidation Law*). Sejalan dengan Buana, eksistensi *consolidation law* diperlukan guna mengisi celah sistematisasi hukum perundang-undangan.⁵⁰ Di Inggris,

⁴⁹Institute of Law Science, *Study Paper: Possible Use Of The Omnibus Legislative Technique For Implemetation Of Vietnam's Wto Obligations And Commitments*, (The World Bank, 2006) hlm 6-7

⁵⁰Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Paper pada Prosiding pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ke- 4, Jember, Indonesia, 2017, hlm 316.

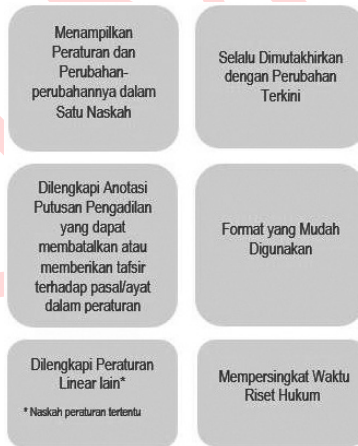
kebijakan reformasi hukum dimulai dari membentuk peraturan konsolidasi bahkan dikatakan sebagai *prelude to law reform*. Peraturan konsolidasi sendiri dapat dimaknai satu proses mengkonsolidasikan beberapa peraturan perundang-undangan yang satu tema atau satu area ke dalam satu volume. Dalam *consolidation*, peraturan perundang-undangan dipilah dan dikumpulkan dalam cluster sesuai dengan tema di mana tema itu sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan. Misalnya konsolidasi peraturan tentang pemerintahan daerah; maka semua saja aturan hukum yang mengatur pemerintahan daerah mulai dari peraturan yang tertinggi ke peraturan di bawahnya diurutkan dan ditata pembab-annya menjadi satu volume khusus.⁵¹ Dengan demikian, publik mendapatkan kemudahan apabila misalnya ingin mempelajari tata pemerintahan daerah tidak perlu melihat satu persatu peraturan, tetapi cukup dengan membaca peraturan konsolidasinya. Karena sifatnya yang informal, satu volume peraturan perundang-undangan yang lahir dari proses konsolidasi tidak menimbulkan keberlakuan yang baru. Keberlakuan hasil konsolidasi mengikuti keberlakuan perundang-undangan aslinya. Sering kali dijumpai bahwa tidak semua orang terbiasa membaca pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan.⁵² Proses konsolidasi bertujuan agar pembaca peraturan memahami *logical sequence* dari seperangkat aturan. Dengan kata lain proses ini juga berusaha menampakkan keberkaitan antara aturan satu dengan aturan yang lain dan aturan yang lebih tinggi terhadap peraturan pelaksanaannya di mana kesemua aturan itu sesungguhnya berada di tema yang sama.

Dari definisi ini dapat dipahami bahwa metode *consolidation*, berbeda dengan metode omnibus. Metode *consolidation* menghimpun norma-norma hukum yang memiliki subjek yang sama dan bersifat sebagai corong klarifikasi lembaga legislatif dan pemerintah terhadap kekaburan norma UU. Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, pengadopsian metode *omnibus* menurut penulis akan ideal apabila metode *consolidation* diaplikasikan dalam tingkatan UU, namun bukan UU yang bersifat mengatur (*regeling*), tapi hanya bersifat sebagai klarifikasi dan tafsir lembaga legislatif terhadap norma-norma hukum

⁵¹Ekawestri Prajwalita Widiati, *Achieving Accessibility of Legislation via Consolidation*, (Masters thesis, Institute of Advanced Legal Studies, 2013), hlm. 23-24.

⁵²*Ibid.*, hlm. 27.

dalam UU lain yang cenderung kontradiktif. Metode apabila digunakan dalam tingkatan UU dianggap sebagai hasil dari interpretasi legislatif terhadap banyaknya ketidakpastian norma-norma hukum di beberapa peraturan perundang-undangan khususnya setelah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Penafsiran dan klarifikasi lewat UU yang menggunakan metode konsolidasi, tidak hanya menjadi domain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun pemerintah juga wajib dilibatkan dan apabila materi terkait otonomi daerah, maka saran dan masukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga layak didengarkan.⁵³ Konstruksi ini berkesesuaian dengan semangat yang dibangun pada Pasal 46 Ayat 2, Pasal 47 Ayat 3 dan Pasal 48 Ayat 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana, ketiga pasal tersebut mensyaratkan perlunya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi (rancangan) perundang-undangan baik yang berasal dari DPR, Pemerintah maupun DPD. Ini menjadi solusi yang penting mengingat metode *consolidation* saat ini telah dikembangkan oleh situs hukumonline.com dan menjadi bisnis jasa mereka. Bahkan mereka mampu mengidentifikasi lebih dahulu terkait dengan keuntungan metode konsolidasi:



Skema 1. Keunggulan-Keunggulan Peraturan Konsolidasi Menurut hukumonline.com⁵⁴

⁵³Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law.....Op. Cit*, hlm 319.

⁵⁴<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5d08a2d4ea4a8/peraturan-konsolidasi--mudahnya-membaca-peraturan-dan-perubahannya-hanya-dalam-1-naskah/>, diakses tanggal 24 Maret 2020.

Apabila Metode konsolidasi ini masuk ke dalam hierarki perundang-undangan, maka kedudukannya yang ditempatkan sejajar atau setara dengan UU dan Perppu. Kemudian interpretasi dan klarifikasi lembaga legislatif-eksekutif dalam UU Konsolidasi tersebut dapat dimintakan uji materiil kepada MK. Dasar kewenangan dari UU Konsolidasi ini dapat menggunakan dalam asas peraturan perundang-undangan dalam Pasal 6 Ayat 1 (i) dan (j) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mensyaratkan adanya ketertiban dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perundang-undangan. Lalu bagaimana dengan metode omnibus?

Sejalan dengan pendapat Buana, metode omnibus akan lebih baik diletakkan pada Peraturan Presiden (Perpres). Perpres dapat lebih mengkonkretkan persoalan tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Skema ini mendudukkan bahwa relasi antara metode konsolidasi yang diletakkan pada tataran undang-undang dengan Perpres yang menggunakan *omnibus* bersifat atributif-hierarkis. Selain itu, UU Konsolidasi dan Perpres *omnibus* dapat mengharmoniskan norma-norma yang memiliki subjek area yang sama. Perpres *omnibus* dibuat sebagai manifestasi kebijakan publik pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah disharmonisasi perundang-undangan dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal needs*) dalam masyarakat. Hal ini didasari oleh Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menentukan materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Konstruksi yang demikian ini sebenarnya juga telah di dorong oleh Jimly Asshiddiqie yang pernah memberikan saran untuk memberikan kewenangan khusus kepada Presiden lewat Perpres untuk mengharmonisasi peraturan perundang-undangan,⁵⁵ selain mendorong untuk eksekutivisasi sistem legislasi.⁵⁶

Selain dengan penataan hierarki yang disesuaikan akibat transplantasi metode *omnibus*, seharusnya dibarengi dengan beberapa kebijakan lainnya demi adanya peningkatan kualitas perundang-

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Konstitusi Press, 2006), hlm. 227.

⁵⁶Jimly Asshiddiqie, *UU Omnibus....Op. Cit*, hlm. 5-6.

undangan. Belanda melakukan beberapa tahapan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas perundang-undangan yang dimulai sejak 1980-an. Empat tahapan tersebut adalah (1) fokus pada *style* dan bahasa peraturan agar lebih mudah dipahami; (2) mengurangi inkonsistensi; (3) memperbaiki aspek prosedural pembentukan regulasi untuk menjamin harmonisasi peraturan; (4) manajemen jumlah dan volume regulasi yang diundangkan. Selain Belanda, Inggris juga memiliki kebijakan reformasi regulasi lainnya yaitu menggunakan formula “*one-in, two-out*” yang sukses di Inggris. Formulasinya yaitu setiap satu peraturan baru dikeluarkan, setidaknya dua peraturan sebelumnya diidentifikasi untuk dihapuskan, dan bahwa biaya peraturan yang direncanakan dikelola dan dikendalikan dengan hati-hati melalui proses penganggaran. Inggris telah memiliki kebijakan seperti ini sejak 2005, pertama kali mengadopsi aturan “*one-in, two-out*”, lalu aturan “*one-in, two-out*” dan kemudian dapat dikembangkan varian “*one-in, three-out*”.⁵⁷ Di Jepang terdapat pula Kebijakan opsional lainnya yaitu adanya klausul khusus sehingga peraturan tersebut dapat mengoreksi dirinya sendiri jika ada masalah. Klausul tersebut adalah, *review clause*, yaitu suatu klausa yang menyediakan proses peninjauan setelah periode yang ditentukan sejak diberlakukan, dan *sunset clause* yang memberikan peninjauan berkala terhadap peraturan tersebut, dan, akhirnya, tetapi tak kalah penting, klausul legislasi sementara yang menetapkan periode aktif regulasi sebelumnya.⁵⁸

Perihal RUU Cipta Kerja

Kondisi kekinian jelas berbeda sebagaimana diuraikan di atas, yaitu pada akhirnya pada tataran UU yang menggunakan metode *Omnibus*. RUU Cipta Kerja sebagai realisasi metode *Omnibus* seperti yang sudah diperkirakan maka akan menggunakan dua model sekaligus, yaitu meninjau undang-undang sejenis dan membuat materi baru serta mencabut aturan-aturan terkait sekaligus. Akibatnya, RUU Cipta

⁵⁷John Farrel, *Better Regulation in the UK*, Presentasi Makalah OECD, 2015, hlm. 4-5.

⁵⁸Yuzuru Shimada, *Strategy and Regulatory Reform Practices in Japan: Harmonization of Central and Local Regulations in The Era of Local Autonomy*, (Paper pada Prosiding pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ke- 4, Jember, Indonesia, 2017), hlm. 444-446.).

Kerja memiliki spesifikasi “babon”, yaitu 1.203 pasal dengan 79 UU terdampak. Dari seluruh materi muatan RUU, terdapat pendelegasian lebih kurang 347 kali ke Peraturan Pemerintah. Motivasi dan tindakan reformasi regulasi sekurang-kurangnya ada tiga bentuk. *Pertama*, ketika pembentuk undang-undang memiliki motivasi untuk menghapuskan sistem saat ini ada dan ingin memulai membentuk sistem yang baru (paradigma revolusi). *Kedua*, ketika pembentuk undang-undang memiliki motivasi untuk mereformasi hukum secara komprehensif bahkan melakukan transplantasi (pergeseran paradigma). *Ketiga*, ketika ketika pembentuk undang-undang memiliki motivasi untuk mereformasi hukum, namun tanpa melakukan tindakan radikal (paradigma simplifikasi). Lahirnya RUU Cipta Kerja jelas didasari oleh motivasi yang kedua. Peter Keyzer telah mengingatkan bahwa motivasi dan tindakan poin kedua akan memiliki kelemahan dengan penggunaan metode *omnibus*, yaitu: (1) *very difficult to draft*; (2) *limited opportunities for debate and scrutiny*; (3) *It may make consultation very difficult*; (4) *It may be hard to implement*; (5) *It can add to the complexity, rather than remove it*.⁵⁹

Paradigma yang dibawa dari RUU Cipta Kerja juga dimaksudkan memang untuk melakukan terobosan hukum dengan menggeser paradigma selain motivasi ekonomi sebagai komposisi utamanya.⁶⁰ Motivasi peningkatan kapasitas ekonomi melalui serangkaian pengaturan yang memudahkan berinvestasi dan iklim kompetisi usaha di Indonesia. Akibatnya norma yang muncul cenderung memudahkan eksploitasi sumber daya, baik alam maupun manusia. Dalam konteks ketenagakerjaan, persoalannya, investor masuk Indonesia bukan tanpa

⁵⁹Patrick Keyzer, *The Indonesian Omnibus Law: Opportunities and Challenges*, (Materi Kuliah Tamu, Universitas Brawijaya, Malang, 29 Januari 2020), hlm. 2.

⁶⁰Konsideran pertimbangan RUU Cika menyatakan: (1) Negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui cipta kerja; (2) mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya; (3) diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan; (4) diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan; (5) Undang-Undang sektor saat ini tidak memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja; (6) diperlukan terobosan hukum melalui pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus law diperlukan terobosan hukum melalui pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus law yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa undang-undang ke dalam satu Undang-Undang secara komprehensif.

syarat. Dari perspektif ketenagakerjaan, dua syarat yang biasa diminta investor adalah kenyamanan dan keamanan atas investasi regulasi ketenagakerjaan yang permisif bagi iklim investasi. Sebagai negara berkembang yang basis materialnya adalah industrialisasi, tidak ada pilihan lain kecuali memenuhi tuntutan tersebut. Dengan demikian, terjadi hubungan ketergantungan antara pemerintah dan investor: ada kebutuhan dan ada jawaban atas kebutuhan tersebut hingga RUU Cipta Kerja menjadi mediumnya.

Terlepas dari motivasi sebagaimana di atas, postur RUU Cipta kerja dan beberapa paket RUU dengan metode serupa akan merombak total sistem perundang-undangan nasional. *Pertama*, berpotensi dilanggarnya asas keterbukaan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan asas ini dimaknai bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁶¹ Tahap perencanaan dan penyusunan yang terkesan tertutup dan dipaksa untuk “ngebut” menjadi persoalan dan berpotensi mendapatkan pengujian formil dikemudian hari. *Kedua*, motivasi penyederhanaan dan perampingan regulasi yang dikehendaki justru berpotensi menggemuk di tataran di bawah UU khususnya Peraturan Pemerintah yang mengemban beban 347 Delegasi kewenangan mengatur. Selain itu, persoalan jurang multitafsir menjadi lebar disebabkan materi pengaturan dari UU berdampak ternyata memiliki jiwa yang berbeda dengan materi di dalam RUU Cipta Kerja, akibatnya ruang multitafsir membesar dan kemudian diujikan ke Mahkamah Konstitusi? Apakah mungkin membenturkan antara UU berdampak dengan RUU Cipta Kerja? Bagaimana ketika persoalan berada di bawah undang-undang yang lahir dari UU berdampak dihadapkan dengan UU metode *Omnibus* atau PP yang lahir dari UU metode *omnibus*? Beban yang begitu besar pada PP dan jurang multitafsir akan mengakibatkan apa yang dikemukakan Peter Keyzer bahwa *It may be hard to implement* menjadi lebih relevan. *Ketiga*, kompleksitas norma RUU Cipta Kerja apabila dihadapkan dengan putusan MK. Apabila merujuk

⁶¹Penjelasan Pasal 5 huruf G UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

kepada kajian KODE Inisiatif terdapat 29 dari 79 UU terdampak pernah diujikan di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, terdapat 54 putusan MK yang bertautan dengan undang-undang yang diubah oleh RUU Cipta Kerja. KODE Inisiatif mencatat, terdapat 31 putusan MK yang tidak diindahkan oleh pemerintah dalam menyusun substansi RUU Cipta Kerja.⁶² Dari temuan tersebut, maka terdapat tiga polarisasi yang terjadi, yaitu *pertama*, putusan MK tidak ditindaklanjuti di dalam RUU Cipta Kerja atau dengan kata lain, norma-norma yang telah dibatalkan atau ditafsirkan MK tidak diakomodasikan ke dalam RUU Cipta Kerja. *Kedua*, tindak lanjut terhadap putusan MK bersifat parsial atau hanya sebagian yang diakomodasikan di dalam RUU Cipta Kerja. *Ketiga*, munculnya pasal zombie atau pasal-pasal yang telah dibatalkan oleh MK akibat bertentangan dengan UUD 1945 dihidupkan kembali oleh pemerintah di dalam RUU Cipta Kerja.⁶³

Berdasarkan uraian di atas, proses instalasi UU dengan metode jelas bukan pekerjaan yang mudah. Oleh karena itu, Penulis mengusulkan beberapa instrumen tambahan yang bisa digunakan dalam meringankan proses adopsi dan adaptasinya. *Pertama*, dengan mengadakan UU Konsolidasi agar yang dimaksudkan untuk meningkatkan akses pemahaman dan di saat yang bersamaan memberikan kejelasan norma termasuk yang dikaitkan dengan Putusan MK. Mekanisme ini bisa dilakukan sebelum dilakukan pembahasan terhadap RUU Cipta Kerja guna “memperlunak” proses adopsi metode *omnibus* atau sesudah lahirnya UU yang menggunakan metode *omnibus*, UU dengan metode konsolidasi akan dimaksudkan menghubungkan antara UU dengan metode *omnibus* dengan UU terdampak. *Kedua*, melakukan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan secara komprehensif untuk menyeimbangkan penggunaan metode *omnibus* penekanan materi muatan terletak pada bagaimana penyusunan materi muatan peraturan pelaksanaannya. *Ketiga*, dalam tahapan pembahasan perlu dihindari disahkannya norma yang tidak menindaklanjuti Putusan MK, tindak lanjut putusan MK yang bersifat parsial atau hanya sebagian dan menghindari munculnya pasal *zombie*.

⁶²KODE Inisiatif, *Pasal-Pasal Inkonstitusional RUU Cipta Kerja*, Kajian Singkat RUU Cipta Kerja, 5 Maret 2020, hlm 2.

⁶³*Ibid.*, hlm. 2-3.

Penutup

Proses instalasi metode *omnibus* ke dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak bisa dilakukan tanpa menimbang faktor sistem hukum, doktrin yang digunakan dalam sistem dan proses legislasi di Indonesia. Penerapan transplantasi hukum kontekstual harus dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor sebagaimana dikemukakan di atas. Penggunaan metode *omnibus* alangkah baik apabila disertai dengan penggunaan metode konsolidasi. Terlepas Penulis mengusulkan penggunaan metode *omnibus* ini pada taraf perpres dan metode konsolidasi pada taraf UU, namun bukan berarti penerapan metode *omnibus* seperti dalam RUU Cipta Kerja tidak memiliki jalan keluar untuk dapat terus menerapkannya. Penerapan metode konsolidasi pada undang-undang sebelum atau pasca lahirnya UU dengan metode *omnibus*, apabila sebelum dimaksudkan sebagai dasar lahirnya UU dengan metode *omnibus*, atau setelah lahirnya UU dengan metode *omnibus* dengan maksud mengklarifikasinya dengan UU terdampak. Selain itu, dengan melakukan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan secara komprehensif untuk menyeimbangkan penggunaan metode *omnibus* serta dengan dihindarinya norma yang tidak menindaklanjuti Putusan MK, tindak lanjut putusan MK yang bersifat parsial atau hanya sebagian dan menghindari munculnya pasal *zombie*, maka akan menciptakan landasan yang jauh lebih lunak dalam melahirkan UU dengan metode *omnibus* ke depannya.

Daftar Pustaka

Buku

- A.B. Massier. 2008. *The Voice of the Law in Transition: Indonesian Jurist and Their Languages 1915-2000*. Leiden: KITLV Press.
- Alan Watson. 1974. *Legal Transplant: an Approach to Comparative Law*. Georgia: University of Georgia Press.
- David Nelken dan Johannes Feest. 2001. *Adapting Legal Cultures*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Fred W. Riggs. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Co.

- Hans Kelsen. 1967. *The Pure Theory of Law*. Berkeley, California: University of California Press.
- Henry Campbell Black. 1968. *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St. Paul, Minn: West Publishing Co.
- I.C van der Vlies. 2005. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.
- Institute of Law Science. 2006. *Study Paper: Possible Use Of The Omnibus Legislative Technique For Implemetation Of Vietnam's Wto Obligations And Commitments*, The World Bank.
- Jens Damm, Mechthild Leutner, Niu Dayong. 2017. *China's Interaction with the World: Historical and Contemporary Aspects*, Zurich: Lit Verlag.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang* Jakarta: Konstitusi Press.
- Konrad Zweigert & H. Kötz. 1998. *An Introduction of Comparative Law*. New York: Penguin.
- Siffin, J. William. 1957. *Toward the Comparative Study of Public Administration*. Indiana, USA: Bloomington.
- Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta: Kanisius.

Jurnal

- Adam M. Dodek. "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations". *Ottawa Law Review*. Vol. 48. No. 1. 2017.
- Alan Watson. "Aspects of Reception of Law". *The American Journal Of Comparative Law*. Vol. 44. 1996.
- _____, "Legal Change: Sources of Law and Legal Culture". *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 131. No. 5. 1983.
- _____, "Society and Legal Change". *Michigan Law Review*. Vol. 78. No. 5. 1980.
- Ibnu Sina Chandranegara. "Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Vol. 26. No. 3. 2019.

- Louis Massicotte. "Omnibus Bills in Theory and Practice". *Parliamentary Review*. Vol. 13. No. 1. 2013.
- Mark Tushnet. "The Possibilities of Comparative Law". *Yale Law Review* 108. 1999.
- Michael D. Gilbert. "Single Subject Rules And The Legislative Process". *University Of Pittsburgh Law Review*. Vol. 67. No. 4. 2006.
- Millard H. Ruud. "No Law Shall Embrace More Than One Subject". *Minnesota Law Review*. Vol. 42. No 1. 1958.
- Richard Briffault. "The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma". *Albany Law Review*. Vol. 82. No 4. 2019.
- Nicholas H.D. Foster. "Company Law Theory in Comparative Perspective: England and France". *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 48. No 4. 2000.

Disertasi

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV*, Jakarta: Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990.
- Dejonghe Matthias, *Constitutional Courts: Democracy vs. Juristocracy?*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Genht, Brussel, 2015.
- Ekawestri Prajwalita Widiati, *Achieving Accessibility of Legislation via Consolidation*. Masters thesis, Institute of Advanced Legal Studies, 2013.

Makalah

- A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum*, Makalah dalam Diskusi Mengenai Kemungkinan Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum pada Penemuan Dekan-Dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia di Bawah Konsorsium Ilmu Hukum, Jakarta, 20-21 Oktober 1989.

- Ahmad Redi. *Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemakmuran Rakyat*. Bahan Presentasi Diskusi Kolegium Jurist Institute, Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law, Jakarta 5 Maret 2020.
- Bobby Gafur Umar, *Omnibus Law guna Menjawab Tantangan dan Peluang Pertumbuhan Ekonomi*, Makalah dalam Seminar Dies Natalis Fakultas Hukum UGM, 13 Februari 2020.
- Giorgio Bongiovanni, *Rechtsstaat and Grundnorm in the Kelsenian Theory*, dalam Marijan Pavčnik dan Gianfrancesco Zanetti, *Legal System and Legal Science*. Proceeding of 17th World Congress of The International Association For Philosophy of Law and Social Philosophy, Bologna, Italy, 16- 21 June 1995.
- Jimly Asshiddiqie, *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administratif*, tanpa tahun, tanpa penerbit.
- Jimmy Z. Usfunan, *Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4, 2017, Jember, Jawa Timur, Indonesia.
- John Farrel, *Better Regulation in the UK*, Presentasi Makalah OECD, 2015.
- KODE Inisiatif, *Pasal-Pasal Inkonstitusional RUU Cipta Kerja*, Kajian Singkat RUU Cipta Kerja, 5 Maret 2020.
- Maria Farida Indrati, *Dapatkah Undang-Undang Omnibus menyelesaikan masalah tumpang tindihnya undang-undang?*, Bahan Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Legislasi DPR-RI, 2 Desember 2020) hlm. 1.
- Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law Dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Paper pada Prosiding Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ke- 4, Jember, Indonesia, 2017 pada Konferensi Nasional Hukum.
- Patrick Keyzer, *The Indonesian Omnibus Law: Opportunities and Challenges*, Materi Kuliah Tamu, Universitas Brawijaya, Malang, 29 January 2020.
- Roger Cotterrell, *The Politics of Jurisprudence: A Critical Introduction to Legal Philosophy*. Oxford: Oxford University Press; 2003.
- Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi Melalui Pendekatan Omnibus Law: Suatu Keniscayaan*, Orasi Ilmiah Dalam Rangka Dies Natalis Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Ke-57, 7 Januari 2020.

Wicipto Setiadi, *Menggagas Undang-Undang “Sapu Jagat”*, Koran Sindo, 5 November 2019.

Yuzuru Shimada, *Strategy and Regulatory Reform Practices in Japan: Harmonization of Central and Local Regulations in The Era of Local Autonomy*, Paper pada Prosiding pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ke- 4, Jember, Indonesia, 2017.



OMNIBUS LAW DI INDONESIA: SUATU TRANSPLANTASI HUKUM YANG TIDAK SESUAI DENGAN SISTEM HUKUM

Chandra Yusuf

Pendahuluan

Indonesia memerlukan reformasi hukum karena peraturan dengan peraturan lainnya saling bertabrakan. Untuk mengatasinya pemerintah akan melakukan harmonisasi hukum. Perlunya harmonisasi hukum yang dapat menyesuaikan peraturan satu dengan peraturan lainnya. Namun, harmonisasi hukum bukanlah pengamputasian hukum. Pengamputasian hukum lebih kepada penghilangan peraturan yang menjadi penghalang dari tujuan hukum. Hal ini dilakukan agar hukum terlihat *smooth* jalannya dan terintegrasi. Lain halnya harmonisasi hukum yang tidak menggunakan pengamputasian hukum. Caranya tetap mengutamakan ruang lingkup dari seluruh peristiwa yang seharusnya diatur. Hal tersebut terkait dengan tumpang tindih dan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan yang menghambat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Banyak peraturan perundang-undangan yang tidak efisien dan efektif karena saling bertentangan dengan satu sama lain sehingga perlu dibuat suatu peraturan baru yang dapat menyatukan seluruhnya.

Pemerintah mengadopsi konsep *Omnibus Law* untuk memangkas birokrasi dan menggelar karpet merah bagi investor asing untuk masuk ke dalam negeri. *Omnibus Law* menjadi istilah yang sangat populer

dalam lingkungan akademisi di bidang hukum, khususnya ilmu hukum perundang-undangan. Presiden Jokowi dalam pidato pertamanya setelah pelantikannya sebagai Presiden Republik Indonesia tahun 2019-2024 menyatakan akan menggunakan *Omnibus Law*.¹ *Omnibus Law* adalah suatu konsep hukum yang diadopsi oleh Presiden Jokowi dan harus didukung oleh seluruh jajaran kabinet dalam pemerintahan. Penggunaan *Omnibus Law* bertujuan untuk mempermudah pemerintah melaksanakan peraturan yang disesuaikan dengan tujuan kebijakan yang diambil. Saat ini *Omnibus Law* belum dimulai pembahasannya di DPR terkait dengan pandemi Covid-19.²

Omnibus Law lebih menekankan hukum materi. Dalam hukum acara di pengadilan yang memiliki sistem *Civil Law* klasik, apabila terjadi konflik dengan sistem *Common Law* yang mendasari *Omnibus Law* akan bermasalah dalam penerapannya. Penerapan *Omnibus Law* akan mengalami kendala. Ketika penerapan *Omnibus Law* akibat sistem hukum khususnya hukum acaranya dalam ruang lingkup yang berbeda. *Omnibus Law* ini belum teruji dalam kasus-kasus di pengadilan sesuai dengan peristiwa konkretnya. Pemerintah memiliki keyakinan bahwa *Omnibus Law* akan lebih dapat diterapkan kepada situasi yang konkret dibandingkan Undang-Undang biasa sehingga penerapan *Omnibus Law* lebih dibutuhkan.

Nyatanya penerapan hukum yang diadopsi dari sistem hukum *Common Law* sering memiliki kendala apabila tidak dapat dipaksakan di pengadilan. Hukum tertulis yang abstrak tidak pernah dapat dibuktikan bahwa pengertiannya sama dengan kalimat abstrak yang dibuat oleh hakim di dalam memutus peristiwa konkretnya. Perbedaan *Common Law* dan *Civil Law* terjadi akibat adanya asas preseden yang akan membentuk putusan hakim. Oleh karenanya kalimat abstrak dalam peraturan tertulis yang memiliki unsur-unsur perbuatan dari suatu peristiwa konkret dapat disesuaikan dengan pembuktian konkret dalam peristiwa yang

¹Kompas.com, “Apa Itu Omnibus Law, yang Disinggung Jokowi dalam Pidatonya?”, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/22/070600665/apa-itu-omnibus-law-yang-disinggung-jokowi-dalam-pidatonya>, diakses pada 31 Maret 2020.

²Kompas.com, “DPR Diminta Batalkan Pembahasan Omnibus Law, Prioritaskan Penanganan Covid-19”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/30/11033701/dpr-diminta-batalkan-pembahasan-omnibus-law-prioritaskan-penanganan-covid-19>, diakses pada 31 Maret 2020.

sebenarnya terjadi. Pembuktian di pengadilan membutuhkan bukti konkret yang termasuk dalam alat bukti.

Pertanyaan yang timbul apakah *Omnibus Law* sebagai bagian dari sistem *Common Law* dapat mentransplantasikan hukumnya kedalam sistem hukum *Civil Law*? Apakah hukum materi yang dibuat berdasarkan sistem *Civil Law* dapat diterapkan secara mandiri tanpa melihat hukum acara klasik yang dimilikinya?

Reformasi Hukum atau Moral

Kata reformasi berasal dari bahasa latin, yakni *reformatio*. Di dalam bahasa Inggris, padanan katanya adalah *restoration, renewal*. Sementara kata reformasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Pengertian reformasi yang dimaksud terjadi pada abad ke-16 di Eropa. Saat itu Gereja Katolik Roma memiliki kekuasaan untuk memberi pengampunan (*spiritual privilege*) terhadap individu yang bersalah. Reformasi telah mengubah perilaku korupsi yang diakibatkan penyalahgunaan kewenangan.

Istilah “reformasi” menjadi topik hangat di media masa karena pemerintah sedang mengkaji paket kebijakan reformasi hukum. Pemerintah mengambil pengertian reformasi sebagai perbaikan hukum positif. Reformasi memiliki pengertian yang berbeda dari perbaikan hukum positif. Reformasi memiliki pengertian pemisahan hukum sebagai aturan yang dibuat oleh pemerintah dan moral agama berdasarkan kitabnya, bukan manusia yang melaksanakannya. Kata reformasi berasal dari bahasa latin, yakni *reformatio*. Di dalam bahasa Inggris, padanan katanya adalah *restoration, renewal*. Sementara kata reformasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Pengertian reformasi yang dimaksud terjadi pada abad ke-16 di Eropa. Saat itu Gereja Katolik Roma memiliki kekuasaan untuk memberi pengampunan (*spiritual privilege*) terhadap individu yang bersalah. Reformasi telah mengubah perilaku korupsi yang diakibatkan penyalahgunaan kewenangan pengampunan tersebut. Inti reformasi adalah membersihkan dan mengembalikan gereja kepada fungsinya bahwa Injil, bukan tradisi diri pribadi yang suci, yang menjadi sumber kewenangannya.

Namun pengertian kata reformasi dapat digunakan dalam reformasi hukum. Hukum yang dipisahkan dari moral yang menjadi kewenangan agama. Dalam filsafat hukum, hukum dibedakan dari *natural law* dan *positive law*. Moral yang berasal dari Tuhan dan hukum yang dibuat oleh pemerintah yang pelaksanaannya dipaksakan melalui institusi negara. Pemikiran John Austin, Hans Kelsen, HLA Hart, membedakan moral dan hukum. Tepatnya, paket kebijakan reformasi hukum lebih menekankan kepada perbaikan hukum positif. Sesuai dengan prinsip hukum yang menggunakan hierarki hukum di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini menunjukkan teori Hans Kelsen yang menganut *legal positivism*.

Hukum mengikuti keadaan di masyarakat sesuai dengan zamannya. Bila pengertian reformasi sama dengan pembenahan hukum positif, maka pengertian katanya harus diperluas. Kata reformasi tidak mencakup permasalahan hukum positif belaka, tetapi juga termasuk moral. Para hakim di pengadilan akan memiliki fungsi sebagai penguasa yang dapat memaksakan kehendaknya dan penguasa yang memberikan pengampunan berdasarkan moral. Hakim memiliki asas diskresi berdasarkan moral. Ini sistem hukum yang berlaku di dalam sistem *common law*, bukan *civil law*. Indonesia memiliki sistem *civil law* yang bersandar pada hukum belaka.

Di Indonesia, perbaikan moral menjadi tugas para pemuka agama. Pemuka agama dan peran aktif masyarakat dalam mengubah moral yang berasal dari diri pribadi. Reformasi yang mengubah moral tidak berasal dari kekuasaan negara yang dapat dipaksakan. Reformasi moral lebih menekankan kepada penerapan ajaran agama yang tidak mencampuradukkannya dengan kekuasaan negara. Mungkin saja pemerintah ingin menekankan gaya bahasa hiperbola terhadap efek kata reformasi yang akan ditimbulkannya dalam perbaikan hukum. Namun tujuan paket kebijakan reformasi hukum harus memberikan kepastian arah hukum yang tepat kepada masyarakat. Selama ini justru moral penegak hukum yang bermasalah. Mereka memisahkan hukum dan moral. Hakim yang taat beragama, akan tetapi ia menyimpangkan putusannya di pengadilan.

Reformasi hukum yang dicanangkan oleh pemerintah harus diubah menjadi perbaikan hukum dan moral. Perbaikan hukum akan membutuhkan para ahli hukum. Penggunaan reformasi hukum

akan memiliki pengertian perbaikan hukum dan penegakannya di masyarakat. Perbaikan moral akan membutuhkan peran dari para tokoh agama di masyarakat. Dengan kata lain, reformasi hukum tidak dapat menggunakan kekuasaan negara belaka, akan tetapi pemerintah juga memerlukan perbaikan moral. Hukum mengikuti keadaan di masyarakat sesuai dengan zamannya. Bila pengertian reformasi sama dengan pembenahan moral dan hukum, pengertian katanya harus diperluas. Kata reformasi tidak mencakup permasalahan hukum belaka, tetapi juga termasuk moral di dalamnya. Padahal pemerintah dalam paketnya hanya memperbaiki hukum positif, yang berbeda dengan moral. Moral memerlukan tokoh pemuka agama dan peran aktif masyarakat dalam mengubahnya. Reformasi yang mengubah moral tidak berasal dari kekuasaan negara yang dapat dipaksakan. Reformasi moral lebih menekankan kepada penerapan ajaran agama yang tidak mencampuradukkannya dengan kekuasaan negara.

Mungkin saja pemerintah ingin menekankan gaya bahasa hiperbola terhadap efek kata reformasi yang akan ditimbulkan. Namun, tujuan paket kebijakan reformasi hukum memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Pilihan kata dalam nama paket kebijakannya akan memiliki pengertian yang berbeda. Pilihan kata yang tidak tepat justru membawa paket kebijakannya ke dalam situasi yang tidak pasti. Singkatnya, istilah reformasi hukum yang digunakan oleh pemerintah harus diubah menjadi perbaikan hukum. Perbaikan hukum akan membutuhkan para ahli hukum. Penggunaan reformasi hukum akan memiliki pengertian perbaikan hukum dan moral. Perbaikan moral akan membutuhkan peran dari para tokoh agama di masyarakat.

Pemerintah memberikan kemudahan investor melakukan investasi tidak langsung atau investasi langsung di pasar modal dengan memberikan pemandangan indah dari jendela, sehingga investor tertarik untuk melakukan usaha di Indonesia atau melakukan transaksi di pasar modal Indonesia. Pemerintah melakukannya dengan membat belukar yang menghalanginya. Penglihatan atas prospek iklim usaha di Indonesia harus terbuka. Pemandangan di depan wajib mengekspresikan kemudahan untuk mendapatkan keuntungan besar di masa depan. Apabila moral dimasukkan ke dalam *Omnibus Law*, sifat efisiensi dalam mencapai tujuannya akan hilang.

Pengertian *Omnibus Law*

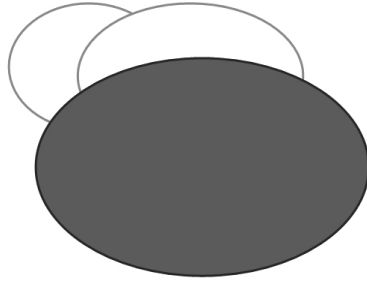
Istilah *Omnibus Law* ini berasal dari sistem *Common Law*, yang dalam *Black Law Dictionary* disebutkan bahwa “*omnibus*” adalah *relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes*.³ Sementara itu, pengertian “*law*” dari sumber yang sama disebutkan bahwa *the aggregate of legislation, judicial precedents, and accepted legal principles; the body of authoritative grounds of judicial and administrative action; esp., the body of rules, standards, and principles that the courts of a particular jurisdiction apply in deciding controversies brought before them*.⁴

Dalam praktiknya, *Omnibus Law* di Amerika Serikat adalah suatu undang-undang baru yang mengamendemen beberapa undang-undang sebelumnya, termasuk peraturan yang dibentuk dalam *Judicial Precedent* sekaligus. Istilah *Omnibus Law* ini akan memiliki perbedaan pengertian di Amerika Serikat dan Indonesia karena sistem hukum Indonesia berasal dari *Civil Law*, di mana peraturannya dikumpulkan dalam satu *code* sehingga seluruh hukum berada di dalam *code* tersebut. Sistem hukum dan keadaan konkret yang terjadi dalam masyarakat wajib menjadi perhatian dalam menggunakan *Omnibus Law* sebagai cara yang ideal untuk mengatasi ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan.

Suatu undang-undang baru yang dibuat akan menyempitkan beberapa undang-undang yang terkait dan beririsan dengan satu sama lainnya. Penyempingan beberapa undang-undang dilakukan agar tujuan dari pembuatan *Omnibus Law* dapat tercapai tanpa biaya yang besar. Namun, penerapan *Omnibus Law* akan memerlukan sistem hukum yang dapat memperbaiki dirinya sendiri melalui putusan hakim di pengadilan berdasarkan peristiwa konkret.

³Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary, A Bridge*, 9th Edition, (Minnesota: West Group, 2010).

⁴*Ibid.*



■ Omnibus Law

Dalam gambar di atas, pengadopsian *Omnibus Law* di Indonesia, akan menghapus pasal yang beririsan dalam undang-undang lain. Prinsip apa yang menguatkan kewenangan *Omnibus Law* belum dibuat. Perbedaannya penerapan di pengadilan terletak pada sistem hukumnya. Hukum acara di pengadilan Indonesia masih menggunakan sistem *Civil Law* klasik. *Omnibus Law* akan disamakan dengan undang-undang lainnya. Padahal *Omnibus Law* memerlukan prinsip yang dapat mengenyampingkan semua undang-undang lain. Hakim tidak dapat mengenyampingkan undang-undang lain, apabila hakim tidak diberikan wewenang yang dapat mengangkat *Omnibus Law* ke posisi yang lebih tinggi dari undang-undang lainnya.

Transplantasi Hukum

Menurut Alan Watson, transplantasi hukum adalah:⁵ “*The moving of a rule or a system of law from one country to another, or from one people to another.*” Namun, penjelasan transplantasi hukum dari Watson tersebut mendapat kecaman dari para *comparatist* karena peraturan asing yang belum menyatu dan tidak dapat dipaksakan oleh sistem hukumnya dianggap belum mengalami perpindahan hukum. Namun Watson membantahnya dengan menyebutkan transplantasi hukum sebatas eksistensi dari peraturan yang ditransplantasi belaka:⁶

⁵Alan Watson, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, (Athens and London: The University of Gergio Press, Second Edition, 1993), hlm. 21.

⁶*Ibid.*, hlm. 20.

“But our first concern will be the existence of the rule, not with how it operates within the society as a result of academic or judicial interpretation. When a legal rule is transplanted from Germany to Japan it will interest us whether it can be moved unaltered, or whether, and to what extent, it undergoes changes in its formulation”

Sementara itu, proses difusi tersebut disebut sebagai difusi hukum. Twinning menyebutkan difusi adalah konsep yang mungkin berguna dalam menganalisis dan menginterpretasikan proses yang kompleks dan bervariasi yang mengakui keberadaan transplantasi hukum.⁷ Westbrook menyatakan bahwa transplantasi hukum adalah bagian dari proses difusi hukum (*legal diffusion*). Difusi hukum yang memiliki keterkaitan dengan globalisasi dan kata “modern” yang digunakan dengan pengertian mengalami hal yang baru.⁸ Adapun difusi hukum dari segi operasionalnya dikatakan sebagai konvergen hukum (*legal convergence*), yang terfokus tidak hanya menyangkut proses, tetapi juga hasil dari proses tersebut.⁹ Pengertian difusi hukum:¹⁰

“diffusion” means the spread of one liquid throughout a second liquid, thereby transforming the character of both. Imagine cream poured into coffee in one of those clear glass mugs that were so popular a few years back; where there had been two substances, there is a wonderful swirling and billowing, but soon there is one glass, full of a uniform liquid. The phrase “diffusion of law” suggests that laws similarly will lose their identities and be folded into an amorphous mass, just like the coffee and cream.”

Brown menyebutkan bahwa dalam proses difusi dari moral hukum juga subjek dari antropologi dan sosiologi, yang mana masyarakat penerima dapat menerima atau menolak peraturan yang dalam proses difusi:¹¹

⁷William Twinning, “Diffusion and Globalization Discourse”, *Harvard International Law Journal*, Volume 47, Number 2, (Summer 2006), hlm. 513.

⁸David A. Westbrook, “Theorizing the Diffusion of Law in Age of Globalization: Conceptual Difficulties, Unstable Imaginations, and The Effort to Think Gracefully Nonetheless”, *Annals-Belgrade Law Review* 3 (2008), hlm. 164-165.

⁹Carole Silver. “Between Diffusion and Distinctiveness in Globalization: U.S. Law Firms Go Global” *Georgetown Journal of Legal Ethics* (2009). Available at: http://works.bepress.com/carole_silver/5 diakses pada tanggal 1 Maret 2012).

¹⁰David A. Westbrook, “Keynote Address Theorizing the Diffusion of Law: Conceptual Difficulties, Unstable Imaginations, and the Effort To Think Gracefully Nonetheless”, *Harvard International Law Journal*, Volume 47, Number 2, (Summer 2006), hlm. 490.

¹¹Brown, L. A. “Diffusion: Geographical Aspects.’ *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 6, (2001),. hal 3676-81. dalam William

“The diffusion of social practices, beliefs, technologies or moral rules is a subject of interest for both sociologists and anthropologists. In both cases, diffusion process analysis points out how individuals, groups or communities may incorporate, reject, or adapt practices, rules, or social representations designed by others.”

Twinning mengasumsikan mengenai difusi hukum tidak hanya peraturan dan konsep hukum akan tetapi “*moral hukum*” yang menyertainya peraturan dan “*konsep*” juga termasuk di dalamnya, yang disebutkan bahwa *legal rules and concepts are not the only or even the main objects of diffusion*.¹² Adapun globalisasi, dengan perkembangan pasar modal Amerika yang sangat signifikan, menjadi suatu spirit dari negara-negara lain untuk mengikuti kesuksesan membangkitkan ekonominya dan mengatasi permasalahan yang timbul. Untuk mengikuti kesuksesan Amerika, negara-negara lain merasa perlu mencontoh regulasi, struktur dan lembaga Amerika yang pernah mengalami krisis pasar modal terlama dan terburuk. Regulasi regulasi yang telah dibuat Amerika bisa menjadi acuan untuk mengatasi untuk mengatasi pencegahan permasalahan yang akan timbul di negara lain

Ketidakharmoisian Peraturan Perundang-undangan

Pengertian harmonisasi hukum di Amerika dapat diungkapkan sebagai berikut.¹³

“Legal harmonization is a process that aligns legal rules either within a federal framework (that is in the presence of a superior, rule-making entity with respect to the federated entities), through the adoption of regulatory models agreed at a multilateral level (such as conventions adopted within the OECD or UN) or through the unilateral adoption of a foreign sovereign state’s legal system by a different sovereign state.”

Twinning, “Diffusion of Law: A Global Perspective”, Journal of Legal Plurism, Nomor: 49, (2004),. Hal. 34-35. <http://jlp.bham.ac.uk/volumes/49/twinning-art.pdf> (diakses pada tanggal 1 Maret 2012).

¹²William Twinning, “Diffusion of Law: A Global Perspective”, Journal of Legal Plurism, Nomor: 49, (2004),. Hal. 34-35. <http://jlp.bham.ac.uk/volumes/49/twinning-art.pdf> (diakses pada tanggal 1 Maret 2012).

¹³Enrico Baffi, “The Economic of Legal Harmonization”, https://www.researchgate.net/publication/290091184_Legal_harmonization, diakses pada tanggal 31 Maret 2020.

Tentunya, pengertian di atas juga dapat disamakan pengertiannya dengan harmonisasi hukum yang dimaksudkan pemerintah Indonesia. Harmonisasi hukum dapat diartikan sebagai proses menata seluruh hukum nasional agar sejalan melalui pengadopsian model regulasi tertentu yang disepakati oleh beberapa negara melalui pengadopsian dari hasil dan sistem hukum negara lain kedalam sistem hukum Indonesia.

Saat ini, pemerintah mengambil kebijakan mengadopsi *Omnibus Law* sebagai model. Dalam artikelnya "*The Arrangements Law and Omnibus Legislation*", Susan Hattis Rolef mengatakan: "*ALL OVER the world, omnibus legislation is considered problematic and part of what is known as the parliamentary "democratic deficit."*" Selama ini, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengalami kesulitan dalam mengikuti perkembangan peristiwa di dalam masyarakat. Amendemen Undang-Undang (UU) dengan satu subjek hukum membutuhkan waktu yang cukup lama. Kesulitan membahas *Omnibus Law* akan mengurangi demokrasi yang diharapkan. DPR adalah perwakilan rakyat yang perlu menyuarakan kehendak rakyat.

Perubahan ketentuan dari UU tidak dapat dipotong tanpa melihat pengaruhnya terhadap keseluruhan peraturan. *Omnibus Law* akan mempengaruhi perubahan peraturan di bawah UU. Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa peraturan perundang-undangan dibuat berdasarkan hierarki. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, seluruh peraturan perundang-undangan merujuk kepada konstitusi. Dalam *Judicial Review* (JR), Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) biasanya akan mempergunakan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai dasar hukum untuk membatalkan pasal atau seluruh undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Kemudian, peraturan turunan dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 tersebut juga akan dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi, suatu undang-undang tidak dapat dibatalkan oleh undang-undang lainnya sehingga peraturan perundang-undangan menjadi tumpang tindih dan saling bertentangan.

Aturan Peralihan Pasal I UUD 1945 menyebutkan: "*Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.*" Sementara itu, *Omnibus Law*

memiliki judul yang berbeda dari UU yang akan dihapus. Sebagai contoh Het Herziene Inlandsche Reglement (HIR), yang dalam terjemahan bahasa Indonesia disebut Hukum Acara Pidana diganti dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (UU HAP). Dalam hal ini, UU HAP menggantikan seluruh peraturan HIR. Sementara *Omnibus Law* yang disamakan dengan *Bill* dalam sistem hukum Amerika dapat diartikan sebagai Rancangan Undang-Undang (RUU). Adapun RUU Cipta Lapangan Kerja berbeda namanya dengan UU yang akan diubah atau ditambahkan pasalnya melalui *Omnibus Law*. Dengan kata lain *Omnibus Law* sebagai RUU Cipta Lapangan Kerja telah mengubah atau menambahkan UU lainnya. Adanya pengabsahan bahwa UU yang berbeda dapat mengubah UU lainnya. Padahal *Omnibus Law* dan UU lainnya memiliki hierarki yang sama.

Omnibus Law dibutuhkan karena pemerintah memerlukan peraturan yang dapat mencakup *good governance*. Apabila peraturan yang dibuat tidak efektif dan efisien, pemerintah dapat mengubah dan memperbaikinya. Penerapan *Omnibus Law* diharapkan dapat membantu pemerintah menyelaraskan ketidakharmonisan melalui pembuatan undang-undang baru yang mengesampingkan beberapa undang-undang lama yang tumpang tindih dan saling bertentangan.

Namun, *Omnibus Law* memiliki kelemahan yang signifikan. Pemerintah berencana mengajukan *Omnibus Law* yang terdiri dari berbagai peraturan yang isunya saling berkaitan, misalkan UU Cipta Lapangan Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM. *Omnibus Law* akan memiliki judul undang-undang yang dapat memayungi keduanya. Pemilihan judul yang luas dalam *Omnibus Law* akan memberikan ruang lingkup yang lebih luas. *Omnibus Law* diharapkan menjadi wadah dari banyak undang-undang lain, sehingga *Omnibus Law* juga rentan akan kerancuan. *Omnibus Law* yang rentan akan kerancuan tersebut justru tidak mencerminkan undang-undang yang efisien dan efektif. DPR akan mengalami kesulitan dalam membahas, mengevaluasi dan mensahkan *Omnibus Law* yang dari awal telah mengalami kerancuan. Kerancuan tersebut dapat digunakan sebagai celah untuk memasukkan kepentingan penguasa di dalamnya sebab amendemen undang-undang yang dilakukan DPR akan membutuhkan waktu yang sangat lama. Sementara di Amerika Serikat, sumber hukum tidak hanya peraturan tertulis tetapi juga *judicial precedent*. Putusan hakim di Amerika Serikat dapat menjadi

preseden yang diikuti oleh hakim setelahnya yang memiliki kasus yang sama. Konsep tersebut juga dikenal dengan “*Judge Made Law.*” Adapun perbedaan dasar hukumnya dengan putusan hakim sebelumnya terletak pada “*Ratio decidendi,*” yang berasal dari bahasa Latin dan memiliki arti “*the rationale for the decision.*” Konsep *judicial precedent* akan memberikan kesempatan kepada pengadilan untuk memperbaiki peraturan baru yang penerapannya tidak berjalan dalam masyarakat.

Konsep *judicial precedent* tidak terdapat dalam sistem hukum Indonesia. Apabila terdapat peraturan dari *Omnibus Law* yang tidak mencerminkan kehendak masyarakat, dapat dilakukan JR oleh masyarakat melalui MK. Hasil dari JR tersebut terbatas pada pertimbangan hakim MK atas peraturan dari *Omnibus Law* yang melanggar UUD 1945. Hakim MK tidak dapat memutus berdasarkan penerapan peraturan perundang-undangan yang konkret dalam masyarakat. Demikian sistem hukum Indonesia yang tidak memiliki konsep *judicial precedent* akan mengalami kesulitan untuk merevisi *Omnibus Law* untuk disesuaikan dengan peristiwa konkretnya dalam masyarakat. Jalan terbaik dari carut marut peraturan perundang-undangan adalah dengan cara mengamendemen UU yang ada menjadi lebih efektif dan efisien. Dalam sistem hukum yang sama tidak ada yang berubah, seperti pepatah lama yang mengatakan, *Nothing new under the sun.*

Penutup

Dari pembahasan di atas terjawab pertanyaan yang menjadi kesimpulan bahwa *pertama*, *Omnibus Law* sebagai bagian dari sistem *Common Law* dapat mentransplantasikan dirinya ke dalam sistem hukum *Civil Law*, akan tetapi sistem hukum acara Indonesia masih menggunakan sistem *Civil Law* klasik yang tidak dapat meniadakan Undang-Undang lain. Hakim yang tidak memiliki prinsip hukum yang dapat memosisikan *Omnibus Law* berada di posisi yang lebih tinggi dari Undang-Undang lainnya. *Kedua*, Hukum materi yang dibuat berdasarkan sistem *Civil Law* tidak dapat diterapkan secara mandiri tanpa melihat hukum acara klasik yang dimilikinya. Pemerintah memiliki hukum materi yang mengikuti perkembangan terkini, tetapi hukum acara yang digunakan tetap menggunakan *Civil Code* klasik. Oleh karena itu, Pengadopsian prinsip hukum yang menempatkan suatu Undang-Undang dalam posisi yang lebih tinggi menjadi solusi dalam mengatasi permasalahan

transplantasi hukum agar Undang-Undang *Omnibus Law* dapat dianggap lebih tinggi dari Undang-Undang Lainnya. Pencantuman prinsip hukum dalam hukum materi dan prinsip hukum tersebut diakomodasi dalam hukum acaranya akan membuat *Omnibus Law* mengalami difusi hukum yang lebih cepat dalam sistem hukum Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Alan Watson. 1993. *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, Athens and London: The University of Georgia Press.

Bryan A, Garner. 2010. *Black Law Dictionary*, New York: West Group.

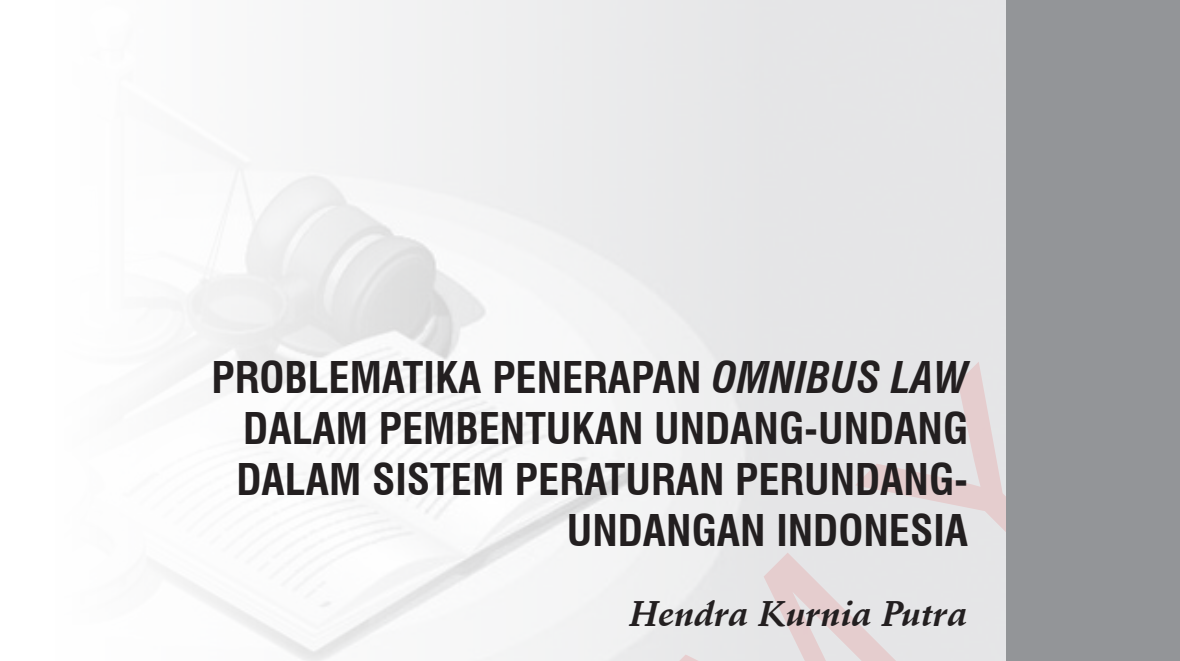
Jurnal

Carole Silver. "Between Diffusion and Distinctiveness in Globalization: US Law Firms Go Global". *Georgetown Journal of Legal Ethics*. 2009.

David A., Westbrook. "Theorizing the Diffusion of Law in Age of Globalization: Conceptual Difficulties, Unstable Imaginations, and The Effort to Think Gracefully Nonetheless". *Annals-Belgrade Law Review*. Vol 3. 2008.

William, Twining. "Diffusion and Globalization Discourse". *Harvard International Law Journal*. Volume 47. Number 2. Summer 2006.

_____. "Diffusion of Law: A Global Perspective". *Journal of Legal Plurism*. Vol. 49. No 2. 2004.



PROBLEMATIKA PENERAPAN *OMNIBUS LAW* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN INDONESIA

Hendra Kurnia Putra

Pendahuluan

Presiden Joko Widodo mengeluhkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dimiliki Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang ada berkisar sekitar 42 ribu peraturan perundang-undangan yang mencakup Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri hingga Peraturan Gubernur, Walikota dan Bupati di daerah. 42 ribu peraturan perundang-undangan tersebut banyak yang bertentangan dan saling tumpang tindih satu dengan lainnya¹. Oleh karena itu, langkah Pemerintah dalam menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan yakni membuat Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja dengan metode *Omnibus Law* yang menggabungkan 83 (delapan puluh tiga) Undang-Undang ke dalam 1 (satu) Undang-Undang sebagai cara untuk mengganti atau mencabut ketentuan dalam Undang-Undang atau mengatur ulang berbagai ketentuan dalam Undang-Undang sektor lainnya.

¹Agustiyanti, "Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribu-aturan-hambat-ri-ikuti-perubahan-global>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

Beberapa tujuan dibentuknya Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja dengan metode *Omnibus Law* antara lain: (1) mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif, dan efisien; (2) menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi; (3) pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien, dan efektif; (4) mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama; (5) meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu; (6) adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan².

Metode *Omnibus Law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya pernah dilakukan, adapun beberapa contoh di antaranya yakni lahirnya Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002, di mana Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat dimaksud meninjau materi dan status hukum 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara sekaligus hanya dengan 1 (satu) produk hukum berupa Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Tahun 2003 tersebut³, dibentuknya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang,⁴ dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁵

²Firman Freaddy Busroh, "Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *Arena Hukum*, Vol. 10, No. 2, (Agustus 2017), hlm. 247

³A. Ahsin Thohari, "Menakar "Omnibus Law"", *Opini Dalam Koran Sindo*, Tahun 2019. hlm. 4.

⁴Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6051).

⁵Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Istilah “*Omnibus*” berasal dari bahasa Latin yang memiliki arti untuk semuanya. Dalam *Black Law Dictionary Ninth Edition* Bryan A. Garner disebutkan “*Omnibus: relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having varius purposes*”, di mana artinya berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan, jika digabungkan dengan kata “*Law*” maka dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua.⁶ Di negara lain metode *Omnibus Law* telah banyak diterapkan dengan tujuan untuk memperbaiki peraturan perundang-undangan di negaranya masing-masing dalam rangka penciptaan lapangan kerja serta meningkatkan iklim dan daya saing investasi.⁷

Khusus di Indonesia bagi sebagian kalangan masyarakat masih belum populer mendengar istilah *Omnibus Law*. Bahkan beberapa kalangan akademisi hukum masih memperdebatkan metode *Omnibus Law* tersebut bila diterapkan di Indonesia, dikhawatirkan akan mengganggu sistem ketatanegaraan Indonesia karena sistem hukum yang dianut Indonesia adalah *Civil Law*, sedangkan *Omnibus Law* berasal dari sistem hukum *Common Law*.⁸ Prof. Maria Farida Guru Besar Ilmu Perundang-undangan Universitas Indonesia menyampaikan kritiknya terhadap penerapan *Omnibus Law* di Indonesia, beliau menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* dengan tujuan menyederhanakan berbagai peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan sistem hukum Indonesia dan belum tentu mendatangkan manfaat bagi Indonesia, serta “sulit pelaksanaannya” dikarenakan Indonesia memiliki sistem peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di mana dalam membentuk Undang-Undang harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) dan juga berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis,⁹ tampaknya pembentukan Rancangan Undang-Undang

⁶Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat & Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 29.

⁷Eka Murti, “Langkah Strategis Mewujudkan Visi Indonesia 2045 dengan Omnibus Law Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja”, <https://www.kompasiana.com>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

⁸*Op. Cit.*, Firman Freaddy Busroh, hlm. 229.

⁹Prof. Maria Farida Indrati, ““Omnibus Law”, UU Sapu Jagat?”, *Koran KOMPAS*, tanggal 4 Januari 2020.

Cipta Kerja dengan metode *Omnibus Law* belum memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan mendasarkan pada landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Inilah kemudian gagasan tersebut menjadi menarik untuk dikaji dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, dari uraian tersebut timbul permasalahan yang akan dibahas yaitu apakah penerapan metode *Omnibus Law* dalam pembentukan Undang-Undang sesuai dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia?

Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia

Undang-Undang memiliki 2 (dua) makna dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, *pertama*, UU dalam makna arti formal dan *kedua*, UU dalam makna material¹⁰, kemudian P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland*, juga mengatakan bahwa pengertian “Undang-Undang” dibagi dalam dua pengertian, yaitu “Undang-Undang dalam arti formal” (*wet in formele zin*) dan “Undang-Undang dalam arti material” (*wet in materiele zin*)¹¹. Dalam makna formal, “Undang-Undang” dimaknai sebagai keputusan bersama antara pemerintah dan parlemen dalam bentuk Undang-Undang, sedangkan dalam makna material maka “Undang-Undang” dimaknai sebagai keputusan suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan atau mengeluarkan suatu keputusan yang isinya mengikat umum (mulai dari Undang-Undang sampai dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya).¹² Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan,¹³ Undang-Undang memiliki posisi yang cukup

¹⁰Machmud Aziz, “Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, No 5, Oktober 2010, hlm. 114.

¹¹P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland (een inleiding)*, Open Universiteit, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Eerste druk, 1984, hlm. 62-63.

¹²E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, 1959), hlm. 134-137. Lihat juga P.J. Boon dalam bukunya *Wetgeving in Nederland*, WEJ Tjeenk Willink Zwolle, 1986, hlm. 61 dan I.C. van der Vlies dalam bukunya *Handboek Wetgeving*, WEJ Tjeenk Willink, 1987, hlm. 23-37.

¹³Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82,

strategis dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Dikarenakan Undang-Undang mempunyai cakupan materi muatan yang sangat luas¹⁴ dibandingkan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, dalam membentuk sebuah peraturan perundang-undangan (termasuk Undang-Undang) terdapat ketentuan hukum yang harus ditaati, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa “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”.¹⁵ Berbeda dengan definisi peraturan

TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398), disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (1) UUDNRI 1945; (2) Ketetapan MPR; (3) UU/PERPPU; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁴Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398), disebutkan materi muatan Undang-Undang, meliputi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau € pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

¹⁵Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebelumnya, yang mendefinisikan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Berikut perbandingan definisi “peraturan perundang-undangan” dari 2 (dua) Undang-Undang dimaksud:

Tabel 1. Perbandingan Definisi

UU 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU 15 Tahun 2019	UU 10 Tahun 2004
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 .	Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Hal penting dari perubahan definisi peraturan perundang-undangan di atas yakni adanya penambahan frasa “melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”. Oleh karena itu, pembentukan sebuah Undang-Undang harus melalui prosedur atau tahapan yang diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹⁶ sebagai salah satu syarat keabsahan sebuah Undang-Undang. Pembentukan Undang-Undang tidak akan lepas dari sistem perundang-undangan suatu negara, begitu juga sistem perundang-undangan tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku di suatu negara. Karena “peraturan perundang-undangan” sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian yang sangat penting dari “sistem hukum” dari negara hukum (modern) yang demokratis.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398).

¹⁶Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398), disebutkan bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.

Menurut Soerjono Soekanto, yang mengutip pendapat Hugo F. Reading (1977) suatu sistem dapat digambarkan sebagai: (1) *a set of interrelated elements*; dan (2) *a set of interdependent variables*. Selanjutnya Soerjono Soekanto mengatakan bahwa kadang-kadang suatu sistem diartikan sebagai “*stelsel*” (Belanda), yaitu suatu keseluruhan yang terangkai (*gerangschiktgeheel*). Di samping itu, Soerjono Soekanto juga mengutip pendapat Thomas Ford Hould (1977) yang mengatakan bahwa: *Any set of interrelated elements which, as they work and change together, may be regarded as a single entity*. Dari sudut sosiologis, Soerjono Soekanto dengan mengutip pendapat A.M. Bos mengatakan bahwa suatu sistem dapat pula disebut sebagai “*a structured whole*”, yang biasanya mempermasalahkan “*the elements of the system*” terdiri atas: (1) *the division of the system*; (2) *the consistency of the system*; (3) *the completeness of the system*; (4) *the fundamental concepts of the system*.¹⁷

Oleh karena itu, berdasarkan definisi “Undang-Undang”, “peraturan perundang-undangan”, dan kata “sistem” sebagaimana diuraikan di atas maka “sistem peraturan perundang-undangan Indonesia” dapat didefinisikan sebagai berikut “Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia adalah suatu kumpulan unsur-unsur hukum tertulis yang bersifat mengikat umum yang unsur-unsurnya saling terkait dan tergantung, saling pengaruh-mempengaruhi dengan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pembentukan Undang-Undang dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia selain harus sesuai dengan prosedur atau tahapan juga harus memperhatikan asas-asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid S. Attamimi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses serta prosedur pembentukan yang telah ditetapkan. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh

¹⁷Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dalam Masyarakat*, Makalah dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1982, hlm. 289

Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas formal meliputi: (1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); (2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); (3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); (4) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan (5) asas konsensus (*het beginsel van de consesus*), sedangkan asas material meliputi: (1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en dui delijke sytematiek*); (2) asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*); (4) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); dan (5) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechts bedeling*).¹⁸

UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur 2 (dua) asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas: (1) asas pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi: (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; dan (g) keterbukaan, sedangkan asas materi muatan, sedangkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan meliputi: (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 (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain berlandaskan 2 (dua) asas dimaksud, dalam membentuk peraturan perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁹

¹⁸A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*”, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm. 345-346.

¹⁹Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor

B. Arief Sidharta menyebutkan bahwa asas hukum merupakan nilai. Sebagai nilai, maka fungsi asas hukum, adalah: (1) sebagai norma kritis untuk menilai kualitas dari aturan hukum yang seharusnya merupakan penjabaran nilai tersebut; dan (2) sebagai sarana bantu untuk menginterpretasikan aturan yang bersangkutan yaitu untuk menetapkan ruang lingkup wilayah penerapan ketentuan undang-undang yang bersangkutan.²⁰ Pembentukan Undang-Undang dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia harus memperhatikan 2 (dua) aspek di atas. *Pertama*, aspek prosedur atau tahapan pembentukan. *Kedua*, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan dimaksud juga berlaku terhadap pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law*. Pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus law* harus dilakukan dengan cara yang sama dengan pembentukan Undang-Undang pada umumnya, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Tahapan pembentukan Undang-Undang pada umumnya dilakukan seperti:²¹ (1) tahapan perencanaan penyusunan Undang-Undang; (2) persiapan pembentukan Undang-Undang; dan (3) pengajuan Rancangan Undang-Undang.

Saat ini Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) beserta naskah akademiknya telah diajukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) guna dibahas bersama. Berbagai kritikan dan masukan dari elemen masyarakat terus dialamatkan kepada pembentuk Undang-Undang, baik dari proses atau tahapan pembentukannya maupun dari aspek materi muatannya. Dikarenakan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) menysasar pada banyak sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398).

²⁰B. Arief Sidharta dalam Otong Rosadi, *Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial dalam Pembentukan Undang-Undang tentang Kehutanan dan Undang-undang tentang Pertambangan Periode 1967-2009*, Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010, hlm. 94.

²¹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 12-13.

Pembentukan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) di lingkungan Pemerintah pada saat itu nampaknya banyak kekurangan yang dirasakan oleh masyarakat, khususnya terhadap partisipasi masyarakat dan transparansi (keterbukaan) informasi. Padahal, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, kemudian pada ayat berikutnya disebutkan “masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja; (c) sosialisasi; dan/atau (d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.”²² Kemudian, transparansi (keterbukaan) informasi membentuk sebuah Undang-Undang merupakan sebuah kewajiban karena tertuang dalam salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Oleh karena itu, pembahasan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus lebih baik dibandingkan di lingkungan Pemerintah. Terdapat beberapa langkah yang harus dipenuhi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menyelesaikan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Berikut langkah-langkah yang harus dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar memastikan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) bisa efektif dan tidak disalahgunakan oleh pihak manapun. *Pertama*, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah harus melibatkan segala elemen masyarakat pada setiap tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Luasnya ruang lingkup Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) menuntut pihak pembentuk Undang-Undang menjangkau dan melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan yang terkait. *Kedua*, DPR dan pemerintah harus transparan (terbuka) dalam memberikan setiap informasi perkembangan proses perumusan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Transparansi

²²Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398)

(keterbukaan) ini menjadi faktor penting, agar masyarakat dapat memberikan masukan terhadap rumusan pasal demi pasal Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Ketiga, (DPR) bersama pemerintah harus melakukan harmonisasi baik secara vertikal dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun secara horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat, agar Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) harmonis dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Membentuk sebuah Undang-Undang yang baik dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan sesuatu yang sulit, namun juga tidak mudah. Banyak faktor yang harus diperhatikan, mulai dari prosedur atau tahapan serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, agar kualitas Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) semakin baik, sebagaimana Fuller menyebutkan 8 (delapan) kriteria peraturan (hukum) dinyatakan baik. Fuller, membahas secara rinci dalam bab II bukunya yang berjudul "*The Morality that Makes Law Possible*". Kedelapan prinsip dimaksud sebagai berikut: pertama, *the rules must be expressed in general term*; (aturan harus berupa aturan umum, tak boleh sekadar keputusan-keputusan *ad hoc*), kedua, *The rules must be publicly promulgated*; (aturan itu harus dipublikasikan kepada masyarakat luas), ketiga, *the rules must be prospective in effect*; (aturan tak boleh berlaku surut), keempat *The rules must be expressed in understandable terms*; (aturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti), kelima, *the rules must be consistent with one another*; (aturan-aturan itu tak boleh saling bertentangan), keenam, *The rules must not require conduct beyond the powers of the affected parties*; (aturan itu tak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan), ketujuh *The rules must not be changed so frequently that the subject cannot rely on them*; (aturan tak boleh sering diubah-ubah). Sedangkan kedelapan, *The rules must be administered in a manner consistent with their wording*. (aturan yang diadakan harus mengandung kecocokan antara aturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari).²³

²³Fuller, Lon. L., *The Morality of Law*, Revised edition Ninth Printing, (New Haven and London: Yale University Press, 1973), hlm. 4.

Problematika Penerapan *Omnibus Law* Berdasarkan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah *Omnibus Law* pertama kali disampaikan oleh Presiden Joko Widodo dalam pidato pelantikan beliau sebagai Presiden Republik Indonesia Periode 2019-2024 pada tanggal 20 Oktober 2019 di mana Presiden menyampaikan akan membuat 2 (dua) Undang-Undang, yakni Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja dan Undang-Undang Perpajakan dengan cara *Omnibus Law*. *Omnibus Law* dimaksud akan menyederhanakan kendala regulasi yang kerap berbelit-belit dan panjang. Selain itu, kedua *Omnibus Law* tersebut akan memperkuat perekonomian nasional dengan memperbaiki ekosistem investasi dan daya saing Indonesia dalam menghadapi ketidakpastian dan perlambatan ekonomi global.

Omnibus Law merupakan metode baru dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya belum mengatur metode *Omnibus Law* dalam membentuk sebuah peraturan perundang-undangan (termasuk Undang-Undang). Oleh karena itu, timbul pandangan beragam dari para pakar hukum di Indonesia mengenai metode *Omnibus Law* tersebut, di antaranya Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan “*Omnibus Law*” merupakan pola penyusunan suatu norma peraturan perundang-undangan secara tertulis yang bersifat sistematis dan terpadu dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan,²⁴ kemudian pakar hukum tata negara Bivitri Savitri, mengatakan “*Omnibus Law*” diartikan sebagai sebuah Undang-Undang yang dibuat untuk menysasar isu besar yang ada di suatu negara, dan pakar hukum tata negara lainnya Fahri Bachmid menyatakan dalam dunia ilmu hukum, konsep “*omnibus law*” merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengonsolidasi berbagai tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik²⁵.

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Kelebihan dan Kekurangan Sistem Kodifikasi dan “Omnibus Law” Serta Kombinasi Keduanya*, Makalah Disampaikan Dalam Forum FGD Pejabat Penentu Perancang Peraturan Perundang-undangan Antarkementerian di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Jakarta, 31 Juli 2019.

²⁵Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumi, 1997), hlm. 144.

Mendasarkan pada penjelasan beberapa pakar hukum tersebut, Penulis menyimpulkan terhadap definisi “*Omnibus Law*”, yakni sebuah metode atau cara dalam membentuk Undang-Undang yang mengatur dan mencakup semua hal mengenai berbagai jenis tema, materi muatan, subjek, dan peraturan perundang-undangan.

Metode *Omnibus Law* ini tentunya akan menimbulkan beberapa problematika hukum dalam penerapannya berdasarkan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Pertama*, problematika hukum terhadap kedudukan Undang-Undang itu sendiri, dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁶

Keberadaan Undang-Undang sebagai jenis peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa setiap Undang-Undang memiliki kedudukan yang sama di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun, dengan adanya Undang-Undang yang dibentuk melalui metode *Omnibus Law*, secara tidak langsung memposisikan Undang-Undang *Omnibus Law* berada lebih tinggi secara hireraki dibandingkan dengan Undang-Undang sektoral. Mengapa? Karena pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* akan menghasilkan sebuah Undang-Undang Payung (*Umbrella Act*). Undang-Undang ini akan mengatur secara menyeluruh, mencakup semua hal, dan memiliki

²⁶Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398).

kekuatan hukum lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-Undang sektor.²⁷

UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengenal Undang-Undang Payung (*Umbrella Act*) karena setiap Undang-Undang memiliki kedudukan yang sama secara hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, guna memperjelas dan memberikan legitimasi secara hukum terhadap keberadaan serta kedudukan dari Undang-Undang yang dibentuk melalui metode *Omnibus Law*. Hal ini disebabkan di dalam negara yang berdasarkan hukum, hierarki peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai legalitas dalam menyelesaikan permasalahan di bidang hukum agar tercipta keadilan dan kepastian hukum. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia.²⁸ Larangan terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut.²⁹

- a. Peraturan hukum lebih tinggi merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum lebih rendah.
- b. Peraturan hukum lebih rendah merupakan pelaksanaan peraturan hukum lebih tinggi, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
- c. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama, maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

²⁷Jimmy Usfunan, "Menimbang Konsep Omnibus Law Bila Diterapkan di Indonesia", https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia/diakses_pada_Tanggal_26_Maret_2020.

²⁸Dian Agung Wicaksana, "Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 1, Maret 2013, hlm. 151-152.

²⁹Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009, hlm. 1.

Kedua, problematika hukum terhadap penerapan asas-asas hukum peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan identifikasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan sering kali dijumpai keadaan kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antarnorma hukum (*antinomi hukum*), atau norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.³⁰ Maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preverensi), yakni: (1) asas *lex specialist derogat legi generalis* (hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum); (2) *lex superiori derogat legi inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah); dan (3) *lex posteriori derogat legi priori* (hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama).³¹

Metode *Omnibus Law* melahirkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) yang terdiri atas 1.028 halaman, dengan jumlah 174 Pasal yang terdiri dari banyak pasal di dalamnya, dan mengatur materi muatan dari 83 (delapan puluh tiga) Undang-Undang. Dengan metode *Omnibus Law* tersebut tentunya Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) memiliki potensi akan saling bersinggungan dan tumpang tindih atau konflik norma dengan Undang-Undang sektor.

Oleh karena itu, penggunaan asas-asas hukum preverensi menjadi penting dalam menyelesaikan tumpang tindih atau konflik norma antara Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dengan Undang-Undang sektor. Namun, yang menjadi permasalahan adalah asas-asas hukum preverensi mana yang bisa digunakan dalam mengatasi masalah tersebut? apakah sebagai bentuk Undang-Undang dapat kita nyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) bersifat lebih general (umum) dibandingkan dengan Undang-Undang sektor atau sebaliknya Undang-Undang sektor menjadi lebih general (umum) dibandingkan dengan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Kemudian, apakah terdapat sifat hierarki (*superior derogat legi inferior*) antara Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dengan Undang-Undang sektor. Kondisi di atas akan menciptakan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

³⁰Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 90.

³¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm. 33.

Problematika atas penggunaan asas-asas hukum preverensi akan dihadapi pasca Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) ditetapkan. Oleh karena itu, arah pengaturan norma dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) menjadi penting, apakah norma yang diatur akan bersifat umum (general) atau akan bersifat detail (khusus). Dalam praktik sering ditemukan peraturan perundang-undangan tertinggal dengan peristiwa konkret, dalam artian bahwa ketika terdapat suatu peristiwa konkret maka sering kali peraturan perundang-undangan yang ada kurang memadai. Dalam hal demikian maka asas-asas hukum preverensi menjadi dasar dalam pemecahan masalah. Yohanes Sogar Simamora mengemukakan bahwa asas-asas hukum itu diperlukan sebagai dasar dalam pembentukan peraturan dan sekaligus sebagai dasar dalam memecahkan persoalan hukum yang timbul manakala peraturan yang tersedia tidak memadai.³² Di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat keterkaitan yang erat antara nilai, asas atau prinsip, dan norma. Nilai mempunyai andil dalam membentuk asas atau prinsip dan selanjutnya asas atau prinsip akan melahirkan norma. Asas atau prinsip merupakan tumpuan atau fondasi yang mana akan menjadi titik tolak berpikir dan akan dijadikan pedoman dalam perumusan materi untuk suatu peraturan perundang-undangan.³³

Berdasarkan pendapat Sudikno Mertokusumo, pengertian norma hukum (kaedah hukum) meliputi asas-asas hukum, kaidah hukum dalam arti sempit atau nilai (*norm*) dan peraturan hukum konkret.³⁴ Asas hukum merupakan suatu pemikiran dasar yang melatarbelakangi lahirnya suatu norma. Satjipto Rahardjo mengemukakan asas hukum atau prinsip hukum merupakan jantung dari peraturan perundang-undangan, hal ini dikarenakan prinsip hukum atau asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan perundang-undangan, ini berarti bahwa peraturan perundang-

³²Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2005, hlm. 22.

³³Marthinus Johanes Sapteno, *Perumusan Asas-asas Substansial dan Fungsinya dalam Pembentukan Undang-Undang*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007, hlm. 8-9.

³⁴Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 4.

undangan itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas hukum tersebut.³⁵

Keberadaan Undang-Undang dalam konteks negara hukum menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Penyelenggaraan suatu pemerintahan tanpa aturan yang jelas akan menciptakan ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan Negara. Inilah alasan mengapa Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) harus mampu menjawab tuntutan masyarakat, kebutuhan hukum, dan perkembangan sosial masyarakat dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis.

Ketiga, problematika dari aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pasca Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) diseberluaskan kepada masyarakat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terdapat beberapa ketentuan dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) yang secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk Undang-Undang) diatur dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, kewajiban untuk menyusun peraturan perundang-undangan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 64 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa “Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan”.³⁶

Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan merupakan faktor penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,

³⁵Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 45.

³⁶Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398).

selain karena tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan juga merupakan instrumen hukum yang harus dipedomani dalam rangka menciptakan keseragaman dan keteraturan terhadap naskah peraturan perundang-undangan. Sering kali ketidaksesuaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berdampak pada ketidakjelasan substansi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Teknik penyusunan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dapat dikatakan tidak sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai contoh dalam teknik melakukan perubahan, butir 233 menyebutkan:

“Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) Pasal yang ditulis dengan angka Romawi, yaitu sebagai berikut.

- a. Pasal I memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).
- b. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.³⁷

³⁷Butir 233 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398).

Sehingga menjadi:

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. *Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: ...*
2. *Dst; (sesuai dengan kebutuhan)*

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Namun, dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) perubahan terhadap pasal dari Undang-Undang sektor, dilakukan dengan cara mengelompokkan pada substansi pokok pasal-pasal yang tertuang dalam batang tubuh, sebagai contoh³⁸:

Pasal 17

Dalam rangka penyederhanaan persyaratan dasar Perizinan Berusaha serta untuk memberikan kepastian dan kemudahan bagi Pelaku Usaha dalam memperoleh kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, Undang-Undang ini mengubah, menghapus, dan/atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam:

- a. *Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);*
- b. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490);*

³⁸Pasal 17 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja.

- c. *Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5603); dan*
- d. *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5214).*

Kemudian di dalam Pasal 18 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) kembali dituliskan, sebagai berikut:

Pasal 18

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725), diubah sebagai berikut:

1. *Ketentuan Pasal 1 angka 23, angka 24, angka 29, dan angka 30 dihapus, dan angka 32 diubah sehingga Pasal 1 berbunyi sebagai berikut:*
2. *Dst;*

Pola merumuskan ketentuan pasal perubahan dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) akan menimbulkan pertanyaan mendasar dari aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, yakni apa gunanya keberadaan norma Pasal 17 dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) yang menyatakan “mengubah, menghapus, dan/atau menetapkan pengaturan baru” terhadap beberapa Undang-Undang sektor, padahal pada pasal-pasal berikutnya ketentuan tersebut diulang kembali secara lebih rinci. Kemudian dalam Pasal 17 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) menggunakan istilah “mengubah, menghapus, dan/atau menetapkan pengaturan baru”. Padahal jika mengacu kepada butir 230 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa perubahan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan:

- a. menyisip atau menambah materi ke dalam peraturan perundang-undangan; atau
- b. menghapus atau mengganti sebagian materi peraturan perundang-undangan.³⁹

³⁹Butir 230 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82,

Selain itu, pola perubahan dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan akan menimbulkan pertanyaan kembali, apakah pasal-pasal yang tidak diubah dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dapat dilakukan perubahan secara mandiri oleh Undang-Undang sektor. Sebagai contoh: Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil akan dilakukan perubahan terhadap pasal-pasal yang tidak diubah dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Hal tersebut akan menimbulkan diskusi hukum baru, yakni terdapat 1 (satu) Undang-Undang di mana pasal-pasal nya diubah dengan 2 (dua) Undang-Undang yang berbeda. *Pertama*, oleh Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). *kedua*, oleh Undang-Undang itu sendiri dengan cara melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir.

Teknik penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* merupakan suatu hal yang baru dalam kaidah teknik penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tentunya hal ini harus segera diakomodir dalam perubahan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, agar memberikan kepastian hukum dalam pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* di Indonesia.

Penutup

Pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* merupakan hal baru dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Tujuan dibentuknya Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* antara lain: (1) mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif, dan efisien; (2) menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi; (3) pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien, dan efektif; (4) mampu

TLNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2019 Nomor 183, TLNRI Nomor 6398)

memutus rantai birokrasi yang berlama-lama; (5) meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu; (6) adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Undang-Undang memiliki posisi yang cukup strategis dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Oleh karena itu, Pembentukan Undang-Undang dengan metode *Omnibus Law* dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia harus memperhatikan 2 (dua) aspek. *Pertama*, aspek prosedur atau tahapan pembentukan. *Kedua*, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Saat ini Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dalam tahap persiapan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diperlukan langkah-langkah yang lebih partisipatif dan transparansi (keterbukaan), agar Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dapat harmonis dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Adapun beberapa problematika hukum dalam menerapkan *Omnibus Law* berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Pertama*, harus diperjelas kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. *Kedua*, memperjelas terhadap penerapan asas-asas hukum preverensi pasca Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) ditetapkan. *Ketiga*, perlu dilakukan penyesuaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmad Rifai. 2011. *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- E. Utrecht. 1959. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Ichtiar.

Fuller, Lon. L., 1973. *The Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press.

I.C. van der Vlies. 1987. *Handboek Wetgeving*. WEJ Tjeenk Willink.

Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

P.J. Boon. 1986. *Wetgeving in Nederland*. WEJ Tjeenk Willink Zwolle.

P.J.P. Tak. 1984. *Rechtsvorming in Nederland (een inleiding)*, Open Universiteit, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Eerste druk.

Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

_____. 1981. *Hukum, Masyarakat & Pembangunan*. Bandung: Alumni.

Sudikno Mertokusumo. 1996. *Penemuan Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.

_____. 1986. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.

Jurnal

Dian Agung Wicaksana. "Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 10 No. 1, Maret 2013.

Firman Freaddy Busroh. "Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan". *Arena Hukum*, Vol. 10. No. 2, (Agustus 2017).

Machmud Aziz. "Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Volume 7. No 5. Oktober 2010.

Disertasi

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*", Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990.

Marthinus Johannes Sapteno, *Perumusan Asas-asas Substansial dan Fungsinya dalam Pembentukan Undang-Undang*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007.

Retno Saraswati, “*Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*”, *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009.

Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2005.

Otong Rosadi, *Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial dalam Pembentukan Undang-Undang tentang Kehutanan dan Undang-undang tentang Pertambangan Periode 1967-2009*, Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.

Makalah

Jimly Asshiddiqie, *Kelebihan dan Kekurangan Sistem Kodifikasi dan “Omnibus Law” Serta Kombinasi Keduanya*, Makalah Disampaikan Dalam Forum FGD Pejabat Penentu Perancang Peraturan Perundang-undangan Antarkementerian di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Jakarta, 31 Juli 2019.

Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dalam Masyarakat*, Makalah dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1982.

Internet dan Koran

A. Ahsin Thohari, *Menakar “Omnibus Law”*, Opini Dalam Koran Sindo, Tahun 2019.

Agustiyanti, *Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribu-aturan-hambat-ri-ikuti-perubahan-global>, Selasa, 24/10/2017, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

Eka Murti, “*Langkah Strategis Mewujudkan Visi Indonesia 2045 dengan Omnibus Law Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja*”, <https://www.>

kompasiana.com/eka28867/5e73485a097f36368607cd92/langkah-strategis-mewujudkan-visi-indonesia-2045-dengan-omnibus-law-ruu-cipta-kerja diakses pada tanggal 25 Maret 2020.

Maria Farida Indrati, “*Omnibus Law*”, *UU Sapu Jagat?*, Koran KOMPAS, tanggal 4 Januari 2020.

Jimmy Usfunan, *Menimbang Konsep Omnibus Law Bila Diterapkan di Indonesia*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 26 Maret 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



SISTEM DETEKSI DINI TERHADAP GAGASAN *OMNIBUS LAW*

Reza Fikri Febriansyah

Pendahuluan

Secara konstitusional, prinsip mengenai tata cara pembentukan undang-undang di Indonesia sebagai suatu produk hukum yang merefleksikan prinsip kedaulatan dan perwakilan rakyat diatur dalam berbagai Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) serta suatu norma pendelegasian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22A UUDNRI Tahun 1945 bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

Prinsip-prinsip konstitusi sebagaimana tersebut di atas jelas memberikan pesan sekaligus pedoman bahwa dalam membuat suatu undang-undang terdapat berbagai rambu konstitusi yang wajib dipatuhi agar setiap pembentukan undang-undang senantiasa dilaksanakan secara konstitusional melalui cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat pembentuk undang-undang sehingga cara dan metode pembentukan undang-undang mengenai apa pun dan untuk keperluan apa pun beserta materi muatannya harus senantiasa tunduk pada prinsip yang diatur dalam UUDNRI Tahun 1945 dan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, perlu diingat dan dipatuhi pula beberapa Putusan Mahkamah

Konstitusi (MK) yang terkait pembentukan undang-undang, khususnya optimalisasi keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan beberapa undang-undang tertentu sesuai dengan ketentuan Pasal 22D UUDNRI Tahun 1945 serta Putusan MK No. 92/PUU-X/2013.

Omnibus sebagai Sebuah Metode

Salah satu ‘perbincangan hangat’ saat ini terkait pembentukan undang-undang adalah ajakan Presiden Joko Widodo kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai pembentukan suatu *omnibus law*, yang disampaikan Presiden Joko Widodo dalam pidato pertama pasca pelantikannya pada periode yang kedua sebagai Presiden Republik Indonesia dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tanggal 20 Oktober 2019. Dalam momentum ini, Presiden Jokowi memaknai dan menjelaskan bahwa *omnibus law* merupakan “*Satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa undang-undang, bahkan puluhan undang-undang*”. Hal ini disampaikan beliau sebagai salah satu dari 5 (lima) prioritas pembangunan yang akan dilakukannya sebagai kepala pemerintahan, yakni penyederhanaan regulasi.¹

Keseriusan Presiden Joko Widodo dalam mengajak DPR untuk membentuk suatu *omnibus law* tersebut kemudian diwujudkan melalui salah satu langkah nyata berupa disampaikannya RUU tentang Cipta Kerja kepada Ketua DPR pada tanggal 7 Februari 2020 dengan Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020. Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka *rally* panjang dalam rangka mewujudkan suatu gagasan *omnibus law*, khususnya berupa RUU tentang Cipta Kerja, telah menyelesaikan 2 (dua) etape (yakni perencanaan dan penyusunan) dan dalam menyelesaikan kedua etape ini, Presiden Joko Widodo banyak mendapat kritik dari berbagai pihak, mulai dari kalangan akademisi

¹Dalam pidato tersebut, Presiden Joko Widodo menyampaikan 5 (lima) prioritas pembangunan yang akan dilakukan dalam periode pemerintahan 2019-2024, yakni: 1) pembangunan sumber daya manusia; 2) Pembangunan infrastruktur; 3) penyederhanaan regulasi; 4) penyederhanaan birokrasi; dan 5) transformasi ekonomi.

(tidak terkecuali Guru Besar Ilmu Perundang-undangan), praktisi di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, para pemangku kepentingan yang akan terkena dampak (*stakeholders*), serta masyarakat awam pada umumnya, khususnya mengenai sulitnya akses untuk mendapatkan naskah RUU dan memantau rapat pada tahap perencanaan dan penyusunan serta minimnya kesempatan partisipasi masyarakat, meskipun hak ini secara normatif dijamin berdasarkan Pasal 96 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jika konsep *Omnibus Law* yang dimaksud oleh Presiden Joko Widodo adalah dimaknai sebagai “*Satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa undang-undang, bahkan puluhan undang-undang*” maka hal ini secara historis bukanlah merupakan sesuatu hal yang sama sekali baru. Dalam era pemerintahan Presiden Soeharto (khususnya pada periode Kabinet Pembangunan VI), fenomena “*omnibus law*” ini bahkan pernah diatur melalui instrumen Peraturan Pemerintah, yakni PP No. 20/1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing² yang di dalamnya memuat politik hukum dan norma pengaturan yang mengubah materi beberapa Undang-Undang. Peraturan Pemerintah ini ditetapkan oleh Presiden Soeharto pada masa itu dalam rangka melaksanakan, namun (disadari atau tidak) sekaligus mengubah, beberapa politik hukum yang materinya diatur dalam beberapa undang-undang, khususnya politik hukum dan materi beberapa undang-undang di bidang penanaman modal asing, ketenagalistrikan, telekomunikasi, perhubungan, dan tenaga atom. Dalam konteks PP No. 20/1994 secara nyata terlihat jelas upaya nyata dari Presiden Soeharto pada masa itu untuk melakukan percepatan dan “menyederhanakan” beberapa perubahan politik hukum terkait pengaturan industri strategis dengan harapan agar dapat lebih kondusif terhadap tuntutan pertumbuhan investasi dan stabilitas ekonomi.

Jika kita bersedia “membaca” secara lebih jernih beberapa konteks dan fenomena diterapkannya pembentukan peraturan perundang-undangan secara *omnibus* sebagaimana tersebut di atas, khususnya

²Maria Farida Indrati, “Omnibus Law, UU Sapu Jagat?” (Harian KOMPAS, 4 Januari 2020). Terkait konteks PP No. 20/1994, selengkapnya baca pula: Maria Farida Indrati, *Pembentukan PP No. 20/1994 Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum, dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia*, Tesis, Univeristas Indonesia: 1997.

RUU tentang Cipta Kerja dan PP No. 20/1994, maka terdapat beberapa konteks yang cenderung identik di antara keduanya, antara lain: a). dilatarbelakangi oleh tekanan (kekuatan) ekonomi yang luar biasa, khususnya dari pihak asing, sehingga hal itu seolah-olah dianggap sebagai kebutuhan ekonomi domestik yang mendesak; b). sosok Presiden yang tampak awam dalam bidang ilmu ekonomi sehingga dalam pengambilan kebijakan (ekonomi) yang krusial sangat rentan dipengaruhi suatu kekuatan oligarki; serta c). kedudukan dan fungsi legislasi DPR (secara politik) sedang berada dalam suatu kondisi yang relatif lemah dalam mengimbangi agresivitas penyelenggara kekuasaan eksekutif dalam melakukan suatu kebijakan legislatif. Kedua fenomena itu (RUU tentang Cipta Kerja dan PP No. 20/1994) juga didukung dengan jargon dan diksi spesifik. Jika saat ini guna mewujudkan penyederhaan regulasi kita familiar dengan istilah “*omnibus law*”, saat berlakunya PP No. 20/1994 kita familiar dengan jargon dan diksi “era tinggal landas”.³ Kedua jargon dan diksi spesifik ini tidak jarang kemudian menyebabkan masyarakat justru tidak fokus dan bahkan terjebak untuk lebih banyak saling bertukar dialektika pada soal konsep dan istilah *omnibus law* sebagaimana dahulu masyarakat banyak mempersoalkan konsep dan istilah “era tinggal landas”, namun proses *rally* panjang penyusunan suatu *omnibus law* itu sendiri terus berjalan tanpa henti.

Sistem Deteksi Dini (*Early Warning System*)

Dengan adanya berbagai kritik terhadap diterapkannya politik hukum pembentukan undang-undang secara *omnibus* dalam RUU tentang Cipta Kerja sebagaimana diuraikan di atas, Penulis menawarkan suatu sistem deteksi dini (*early warning system*) manakala metode pembentukan undang-undang secara *omnibus* ini akan terus dilaksanakan. Sistem

³Baca: Pidato Laporan Pertanggungjawaban Presiden Soeharto selaku Mandataris MPR dalam Sidang Umum MPR 1 Maret 1993 (“...Dalam era tinggal landas ini kita harus mengejar ketertinggalan kita dari bangsa lain yang telah lebih maju dari kita... industri kita sekarang sudah mampu menghasilkan barang-barang dengan teknologi canggih; seperti produk-produk rekayasa, elektronika, hasil-hasil kimia, pesawat terbang, kapal samudera, mesin pabrik, sampai pabrik yang utuh...”). Ket: Era tinggal landas adalah masa setelah Indonesia menyelesaikan program Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun (PJP) Tahap I yang berlangsung sejak 1968 hingga 1993. PJP Tahap II direncanakan sejak 1993 – 2018.

deteksi dini (*early warning system*) ini menjadi sangat penting dalam rangka melakukan suatu mitigasi risiko, mengingat potensi keberhasilan politik akan terwujudnya suatu metode *omnibus* dalam pembentukan undang-undang ini nampaknya relatif tinggi (paling tidak jika dilihat dari indikator politik yang kondusif, khususnya begitu ‘harmonis’nya hubungan antara Presiden dan DPR) dan jika eksperimen metode *omnibus* dalam pembentukan undang-undang kali ini dianggap berhasil secara politik maka bukan tidak mungkin hal ini akan menjadi suatu legiprudensi dan bahkan suatu konvensi ketatanegaraan dalam pembentukan undang-undang di masa mendatang.

Sistem deteksi dini (*early warning system*) pada umumnya relatif lebih populer dalam konteks penanggulangan bencana, khususnya sebagai suatu metode yang dapat dilakukan oleh para pengambil kebijakan guna melakukan mitigasi risiko terhadap bencana. *United Nations Development Programme* (UNDP) secara konseptual memaknai *early warning system* (EWS) sebagai suatu proses sistematis yang dapat dilakukan oleh para pengambil kebijakan untuk meminimalisir dampak buruk dari bencana melalui penyediaan informasi yang baik. Manakala proses dan penyediaan informasi ini berjalan dengan efektif, EWS dapat berkontribusi dalam meningkatkan ketahanan diri dari risiko serta meminimalisir potensi kerugian yang dapat terjadi sebagai dampak buruk dari suatu bencana.⁴

Sistem deteksi dini (*early warning system*) juga dapat dimaknai sebagai strategi terukur yang telah banyak diadopsi oleh berbagai masyarakat dalam rangka meminimalkan dampak buruk suatu bencana yang didasarkan pada keterkaitan dan kesinambungan antara observasi lapangan, praktik di masa silam, prinsip keterlibatan dan kerja sama para pihak yang berpotensi terkena dampak buruk dari suatu bencana⁵. Dalam rangka menciptakan suatu sistem deteksi dini (*early warning system*) yang efektif guna melakukan mitigasi risiko terhadap bencana,

⁴*Early Warning Systems (EWS) are complex processes aimed at reducing the impact of natural hazards by providing timely and relevant information in a systematic way. If effectively implemented, EWS can contribute to increasing the resilience of developing countries to natural disasters and climate-related risks, and offer simultaneous support for the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) in reducing the loss of life and livelihood (United Nations Development Programme, Five Approaches to Build Functional Early Warning System; 2008).*

⁵UNDP, *Op.Cit.*, hlm. 16.

UNDP menawarkan 4 (empat) panduan utama, yakni: a) *risk knowledge*; b) *monitoring and warning services*; c) *dissemination and communications*; d) *response capability*⁶. Panduan utama dalam sistem deteksi dini (*early warning system*) versi UNDP ini manakala dikaitkan dengan konteks pembentukan undang-undang, seharusnya senantiasa terdeskripsikan secara argumentatif dan komprehensif dalam Naskah Akademik RUU. Keempat panduan utama inilah yang akan Penulis uraikan guna menjadi pengendali terhadap kian masifnya semangat untuk menyederhakan beberapa perubahan politik hukum terkait stabilitas ekonomi di Indonesia.

Aspek Pembentukan dan Materi Pengaturan serta Paradigma

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun banyak metode populer yang selama ini lazim ditawarkan oleh para akademisi dan/atau praktisi di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya: *Cost and Benefit Analysis* (CBA) dan *Regulation Impact Assessment* (RIA), sistem deteksi dini (*early warning system*) secara kualitatif terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, secara normatif umumnya berfokus pada 2 (dua) hal pokok, yakni proses pembentukan dan materi muatannya⁷ sehingga dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan suatu norma pengaturan mengenai pentingnya asas-asas pembentukan dan materi muatan yang baik dari suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang.

Selain persoalan mengenai aspek pembentukan dan materi pengaturan, aspek penting lainnya dari suatu pembuatan hukum (undang-undang) adalah paradigma⁸ yang senantiasa menjadi dasar

⁶UNDP, *Op.Cit.*, hlm. 16-21.

⁷James Bryce, "The Methods and Conditions of Legislation in Our Time", *Columbia Law Review*, Vol.8, No.3 March, 1908, hlm. 160 ("*..The quality of statute law may be considered in respect: First, of its Form. Secondly, of its Substances*"). Khusus pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, banyak mengambil referensi dari I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Wolter Kluwers, Nederlands: 1991.

⁸"Paradigma" merupakan "cara pandang yang mendasar terhadap sesuatu". Ilmuwan yang baik pada umumnya tidak puas apabila hanya menggunakan 1 (satu) paradigma untuk memahami fenomena sosial. *Paradigm* merupakan *the fundamental*

dan latar belakang pembentukannya, sebab suatu pembuatan hukum tanpa paradigma bukan hukum namanya, melainkan hanya kumpulan pasal-pasal perintah dan larangan.⁹ Paradigma suatu pembuatan hukum (undang-undang) secara umum dapat dilihat pada Konsiderans Menimbang serta Penjelasan Umum dari undang-undang tersebut, namun bukan tidak mungkin pula paradigma suatu undang-undang tersembunyi dalam rumusan pasal yang terdapat dalam batang tubuh dari undang-undang tersebut sehingga dari paradigma itulah kita dapat membaca urgensi, orientasi, serta tendensi atau keberpihakan dari undang-undang tersebut.

Urgensi sistem deteksi dini (*early warning system*) secara kualitatif terhadap suatu pembentukan undang-undang menjadi semakin krusial manakala RUU yang akan dibentuk merupakan rancang bangun suatu politik hukum di bidang ekonomi, sebab dalam konteks ini sulit dihindari adanya *vested interest* serta pengaruh signifikan dari pihak-pihak yang disebut oleh James Bryce sebagai *individual enterprise*¹⁰. Oleh karena itu, terhadap RUU tentang Cipta Kerja yang di dalamnya memuat begitu banyak norma pengaturan dan implikasi hukum yang bersifat kompleks serta proses penyusunannya dilakukan dalam waktu yang relatif sangat cepat apabila dibandingkan dengan banyaknya serta kompleksitas materi yang akan diatur maka sangat diperlukan suatu sistem deteksi dini (*early warning system*), khususnya terhadap *omnibus method* yang menjadi dasar metodologi pembentukan RUU tentang Cipta Kerja yang oleh sebagian kalangan konon dianggap sebagai terobosan brilian guna menyederhanakan berbagai regulasi yang menghambat proses penciptaan lapangan kerja di Indonesia.

models or frames of reference we use to organize our observations and reasoning (Earl Babbie, *The Practice of Social Research*, 12th Edition, Wadsworth, Cengage Learning, Belmont, CA, USA: 2010, p. 33).

⁹Widodo Dwi Putro, *Anatomi Paling "Sensitif" dari Peraturan Perundang-undangan dalam Prosiding Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), Jakarta: 2019, hlm. 357-365.

¹⁰*The task of legislation becomes more and more owing to the complexity of modern civilization, the vast modern industry and commerce, the growth of new modes duction and distribution that need to be regulated, yet as not to interfere with the free play of individual enterprise* (James Bryce, *Ibid.*, hlm. 167).

Panduan Utama dalam Melakukan Sistem Deteksi Dini

Dengan realita yuridis berupa belum begitu familiarnya pembentuk undang-undang saat ini dengan metode pembentukan undang-undang secara *omnibus* maka akan lebih ideal lagi apabila Naskah Akademik RUU yang akan dibentuk dengan metode *omnibus* ini juga memuat deskripsi peta jalan (*road map*) dari *rally* panjang pembentukan undang-undang secara *omnibus* ini agar terhindar dari risiko bahwa perjalanan pembentukan undang-undang secara *omnibus* ini dianggap keluar atau tersesat dari jalur yang seharusnya. Oleh karena itu, pengetahuan yang baik akan risiko (*risk knowledge*) sebagai panduan pertama dalam suatu sistem deteksi dini (*early warning system*) menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

Pengetahuan yang baik akan risiko (*risk knowledge*) sebagai salah satu faktor kunci keberhasilan (*key element*) dari sistem deteksi dini (*early warning system*) ini merupakan suatu langkah yang berkesinambungan dalam rangka mengorganisir rencana, mengidentifikasi faktor dan dampak bencana, melakukan asesmen terhadap faktor risiko dan kerentanan masyarakat, serta membangun suatu manajemen informasi yang baik. Dalam konteks ini, perlu dipastikan bahwa masyarakat mendapat informasi yang baik mengenai risiko serta rencana kedaruratan (*emergency plan*). Setelah RUU tentang Cipta Kerja menempuh 2 (dua) etape, yakni perencanaan dan penyusunan, tampaknya belum banyak terlihat penerapan *risk knowledge* pada kedua etape ini.

Manajemen informasi simpang siur yang disebabkan oleh minimnya partisipasi masyarakat serta transparansi perencanaan dan penyusunan RUU tentang Cipta Kerja ini menjadi faktor utama yang menyebabkan muncul kesan kuat bahwa RUU ini direncanakan dan disusun secara elitis. Oleh karena itu, pada tahap/etape pembahasan perlu dilakukan panduan kedua dalam sistem deteksi dini (*early warning system*), yakni *monitoring dan warning services* oleh alat kelengkapan DPR yang ditugaskan untuk melakukan pembahasan RUU tentang Cipta Kerja ini bersama wakil Pemerintah. Selain itu, penting pula untuk diingat bahwa DPD harus diikutsertakan secara optimal dalam pembahasan RUU tentang Cipta Kerja, sebab dalam RUU tentang Cipta Kerja ini terdapat banyak sekali materi pengaturan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya

alam dan sumber daya ekonomi lainnya¹¹. Optimalisasi keikutsertaan DPD untuk membahas RUU tertentu menurut Pasal 22D ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 ini juga telah dikuatkan melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2013 sehingga kepatuhan berkonstitusi (*constitutional obidience*) dalam konteks *monitoring dan warning services* ini juga menjadi salah satu panduan penting dalam kerangka sistem deteksi dini (*early warning system*) terhadap gagasan *omnibus law* dalam tahap/etape pembahasan RUU tentang Cipta Kerja. Aspek lain terkait kepatuhan berkonstitusi (*constitutional obidience*) dalam konteks RUU tentang Cipta Kerja ini adalah perlu diingatkan dan dipastikan (*warning service*) agar RUU tentang Cipta Kerja ini tidak mencantumkan kembali substansi dan segala hal yang secara tegas atau pada prinsipnya telah dinyatakan inkonstitusional berdasarkan suatu Putusan Mahkamah Konstitusi.

Panduan ketiga terkait sistem deteksi dini (*early warning system*) terhadap pembentukan RUU tentang Cipta Kerja secara *omnibus* ini adalah *dissemination and communications*. Panduan penting ini juga nampak sangat jelas terabaikan pada tahap/etape perencanaan dan penyusunan yang indikatornya dapat terlihat dari banyaknya kritik masyarakat mengenai sulitnya akses untuk mendapatkan naskah RUU tentang Cipta Kerja dan memantau perkembangan rapat pada tahap/etape perencanaan dan penyusunan serta minimnya kesempatan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, tahap/etape pembahasan yang akan dilakukan oleh wakil pemerintah bersama dengan alat kelengkapan DPR serta DPD yang ditugaskan harus dapat melaksanakan tahap/etape pembahasan ini secara lebih baik apabila dibandingkan dengan tahap/etape perencanaan dan penyusunan, sebab tahap/etape pembahasan suatu RUU merupakan tahap/etape yang paling strategis dalam suatu panjang pembentukan suatu politik hukum dalam bentuk undang-undang. Pada tahap/etape inilah terjadi suatu tukar-menukar pengaruh, gagasan, dan kepentingan antara pemerintah, pemangku kepentingan, serta rakyat melalui perwakilannya di parlemen. Penggalan aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam tahap/etape pembahasan ini dapat dilakukan secara efektif melalui forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Kunjungan Kerja DPR/DPD, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi,¹² serta

¹¹Lihat: Pasal 22D ayat (2) UUDNRI Tahun 1945.

¹²Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pelibatan unsur-unsur perwakilan masyarakat dalam proses penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) DPR/DPD sebagai bahan utama dalam tahap/etape pembahasan RUU tentang Cipta Kerja.

Panduan keempat dan terakhir terkait sistem deteksi dini (*early warning system*) adalah *response capability* yakni kemampuan dan kesediaan untuk memberikan respons (cepat) manakala terjadi suatu kondisi yang tidak diinginkan. Dalam praktiknya, panduan ini boleh jadi merupakan panduan yang paling sulit untuk dilaksanakan sebab hal ini sangat mengandalkan kesediaan pembentuk undang-undang untuk mendengarkan, mempertimbangkan, serta (boleh jadi) mengikuti pendapat dan saran yang relatif berseberangan dengan gagasan awal pembentukan undang-undang melalui metode *omnibus*, sebab metode sistem deteksi dini (*early warning system*) sejatinya merupakan suatu metode yang bersifat *community-based* yang umumnya sangat mengandalkan efektivitas pemberdayaan masyarakat yang berpotensi terdampak dari risiko bencana dan secara empiris, sejak tahap/etape perencanaan serta penyusunannya, nampak jelas bahwa terdapat banyak sekali kritik masyarakat terkait proses dan materi pengaturan dari RUU tentang Cipta Kerja ini.

Penutup

Dengan digunakannya sistem deteksi dini (*early warning system*) guna melakukan mitigasi risiko terhadap gagasan pembentukan RUU tentang Cipta Kerja secara *omnibus* ini boleh jadi melahirkan suatu pertanyaan penting, “bencana macam apa yang dikhawatirkan sehingga diperlukan EWS ini? Yang paling ekstrem tentunya potensi bahwa UU tentang Cipta Kerja (baik sebagian maupun keseluruhan) ini sangat mungkin dinyatakan bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi karena alasan proses pembentukannya, materi pengaturannya, dan/atau paradigmanya sehingga sejak dini sangat diperlukan suatu upaya antisipatif yang sungguh-sungguh dari pembentuk undang-undang untuk meminimalisir risiko bencana yang dapat terjadi karena proses pembentukan, materi pengaturan, dan/atau paradigma yang terdapat dalam RUU tentang Cipta Kerja.

Kejujuran dan hati nurani para ahli hukum juga sangat diharapkan dalam mengawal proses pembentukan RUU tentang Cipta Kerja ini, sebab boleh jadi terbersit suatu pertanyaan reflektif di benak kita bahwa jika memang terdapat niat baik dalam gagasan pembentukan undang-undang secara *omnibus* ini, mengapa dalam tahap/etape perencanaan dan penyusunannya sangat minim dalam hal partisipasi masyarakat? Terhadap konteks inilah, Satjipto Rahardjo mengingatkan kita semua melalui suatu pertanyaan abadi, *'hukum itu untuk apa dan untuk siapa?'*¹³

Daftar Pustaka

Buku

- Earl Babbie,. 2010. *The Practice of Social Research*, 12th Edition. Wadsworth. Cengage Learning. Belmont. CA, USA.
- Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- United Nations Development Programme. 2008. *Five Approaches to Build Functional Early Warning System*. New York City.
- Van der Vlies. 1991. *Handboek Wetgeving*. Nederlands: Wolter Kluwers.

Jurnal

- James Bryce. "The Methods and Conditions of Legislation in Our Time". *Columbia Law Review*. Vol. 8. No. 3. March, 1908.
- Maria Farida Indrati,. "*Pembentukan PP No. 20/1994 Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum, dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia*". Tesis. Univeristas Indonesia. 1997.
- _____. "Omnibus Law, UU Sapu Jagat?". *Harian KOMPAS*. 4 Januari 2020.
- Widodo Dwi Putro, "*Anatomi Paling "Sensitif" dari Peraturan Perundang-undangan*". Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK). Jakarta: 2019.

¹³Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 70.



OMNIBUS LAW: UPAYA PERBAIKAN PROSES LEGISLASI DI INDONESIA

Afdhal Mahatta

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara yang mengakui supremasi hukum yang mengisyaratkan adanya kebutuhan penguatan sistem penegakan hukum yang adil, berintegritas, professional, dan akuntabel. Sistem Peradilan dan Penegakan Hukum haruslah bergerak dengan efektif dan berkeadilan sehingga bermanfaat untuk masyarakat dan menciptakan keamanan dan ketertiban. Oleh sebab itu, sistem penegakan hukum yang dibangun haruslah juga bekerja efektif untuk mengungkap dan menyelesaikan seluruh permasalahan hukum yang terjadi di masyarakat. Namun, harus diakui bahwa seiring dengan berkembangnya dunia kriminalitas atau kejahatan, maka semakin besar pula tantangan yang dihadapi oleh sistem penegakan hukum.

Penegakan hukum di Indonesia hingga saat ini masih dipandang sebagai suatu masalah besar yang tidak kunjung terselesaikan. Pandangan mengenai masih adanya mafia hukum dalam sistem penegakan hukum di Indonesia merupakan suatu fakta sosial dan yuridis yang tidak dapat dipungkiri. Persoalan hukum di Indonesia masih mencerminkan persoalan-persoalan klasik yang sudah terjadi sejak periode-periode sebelumnya hingga timbulnya persoalan-persoalan yang baru. Terkesan bahwa Pemerintah selama ini masih belum mampu

menghadirkan penegakan hukum yang adil (*fair*), akuntabel, dan profesional yang berintegritas. Pandangan masyarakat bahwa negara belum berhasil memuaskan masyarakatnya dalam hal kinerja lembaga penegakan hukum terus bertambah seiring dengan gejolak dan dinamika hukum di masyarakat. Hal ini merupakan suatu akibat dari banyaknya persoalan hukum yang terjadi.

Penegakan hukum juga harus diimbangi dengan pemenuhan terhadap HAM guna menghindari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) sebagaimana termuat di dalam Konstitusi Indonesia. Salah satu fungsi konstitusi adalah sebagai *guardian of fundamental rights*. Oleh karenanya, pemuatan hak asasi manusia dalam konstitusi sebuah negara memiliki arti penting dalam rangka menciptakan keseimbangan antara penyelenggaraan kekuasaan dalam negara dan melindungi hak-hak dasar warga negara.¹ Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat, karena sesungguhnya seluruh rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Tarik ulur kekuasaan antara pemegang kedaulatan dan penerima mandat kekuasaan perlu diatur dalam konstitusi. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan memiliki jaminan perlindungan atas hak-hak dasarnya, sedangkan pemerintah yang menjalankan kekuasaan harus tercatat secara jelas kewenangan yang dimilikinya di mana secara keseluruhan harus tercantum di dalam konstitusi. Keseimbangan antara pemenuhan hak dan penegakan hukum harus senantiasa tercipta dalam menjalankan pemerintahan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai perwujudan dari negara hukum yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 senantiasa dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra-struktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk mewujudkan Negara Hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Perkembangan informasi dan teknologi menjadi catatan tantangan tersendiri bagi sistem penegakan hukum Indonesia yang seolah masih

¹Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 74.

kurang antisipatif dan tidak dapat mengakomodasi perkembangan hukum terkini. Apabila dibandingkan dengan penegakan hukum di negara lain, Indonesia masih jauh tertinggal. Oleh sebab itu, diperlukan adanya berbagai inovasi baru yang mampu mendobrak sistem hukum yang telah ada sejak zaman Kemerdekaan Indonesia tanpa melanggar konstitusi negara dan mengurangi esensi penegakan hukum itu sendiri. Terlebih di dalam era digital saat ini, negara diminta dapat menanggulangi berbagai persoalan hukum kompleks dengan cepat dan tepat.

Persaingan global khususnya pada sektor bisnis dan investasi mengharuskan Indonesia turut serta di dalam persaingan guna memajukan negara dengan mendatangkan banyak investasi asing yang dapat menggerakkan laju perekonomian di Indonesia. Patut disyukuri bahwa Indonesia merupakan negara yang dianugerahi berbagai sumber daya alam yang sangat banyak dan beragam, namun hal ini tidak diimbangi dengan sumber daya manusia yang berkompeten. Hal ini menyebabkan Indonesia belum dapat mengolah hasil sumber daya alam secara mandiri dan terkadang masih bergantung kepada ekspor dan impor. Oleh sebab itu, sangat penting bagi negara untuk menghadirkan iklim investasi yang sehat guna mendorong kelancaran proses produksi. Hadirnya investasi asing sangat diperlukan namun di dalam prosesnya masih terhalang banyak kendala seperti sulitnya prosedural yang harus dilalui sebelum dapat berinvestasi di Indonesia, rumitnya perizinan, lamanya proses perizinan, dan banyak peraturan yang saling tumpang tindih antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lainnya atau peraturan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hal ini menimbulkan kebingungan bagi investor asing dan tentu saja menjadi poin minus bagi Indonesia sebab investor asing akan lebih tertarik berinvestasi di negara yang dapat memberikan jaminan hukum dan memiliki prosedur yang lebih sederhana. Untuk mengantisipasi hal ini, Pemerintah berinisiatif untuk membuat suatu Undang-Undang yang dibuat untuk menysasar isu besar dengan mencabut atau mengubah beberapa Undang-Undang yang tersebar, yang dimaksudkan untuk merampingkan dan menyederhanakan peraturan atau regulasi dari segi jumlah agar lebih tepat sasaran. Pemerintah akan merealisasikan hal ini melalui pembentukan Omnibus Law. Kemudian muncul berbagai pertanyaan apakah pembentukan Omnibus Law ini dapat menjadi solusi

bagi perbaikan investasi di Indonesia? Apakah keuntungan dan kerugian yang akan muncul dari adanya Omnibus Law? Apakah Indonesia siap menghadapi dinamika hukum terhadap Omnibus Law ini? Terlepas dari pertanyaan tersebut, penyederhanaan peraturan ini merupakan suatu upaya perbaikan proses legislasi di Indonesia.

Perbaikan Legislasi: Sebuah Keniscayaan

Visi Indonesia pada tahun 2045 adalah menjadi 5 (lima) besar kekuatan ekonomi dunia dengan menjadi negara berpendapatan tinggi pada tahun 2040. Berdasarkan RPJMN 2020-2024, untuk mencapai target pertumbuhan rata-rata 6 (enam) persen dalam 5 (lima) tahun maka diperlukan sumbangan peningkatan dari tiga area utama yaitu ketenagakerjaan mencapai 68-70%, investasi pada sektor industri mencapai 7%, dan *Total Factor Productivity* (TFP) meningkat sebesar 30-40%. Namun saat ini Indonesia menghadapi tantangan-tantangan yang besar, baik yang bersumber baik dari eksternal maupun internal. Tantangan eksternal dipicu dari kondisi perekonomian global yang kini tengah mengalami pelemahan dan ketidakpastian. Dinamika geopolitik di berbagai belahan dunia, serta hadirnya berbagai teknologi baru pada era Revolusi Industri Keempat (revolusi industri 4.0) yang merubah lanskap ekonomi global merupakan sumber ketidakpastian yang membatasi pergerakan perekonomian global. Pertumbuhan ekonomi global yang melambat telah memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Oleh sebab itu, pemerintah harus menemukan formulasi yang tepat untuk mengatasi berbagai tantangan seperti mempertahankan daya beli masyarakat, mendorong peningkatan konsumsi pemerintah, serta meningkatkan kinerja investasi. Salah satu cara yang dapat dilakukan pemerintah adalah melakukan penyederhanaan peraturan dengan membentuk Omnibus Law Cipta Kerja.

Omnibus Law merupakan sebuah praktik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang banyak dilakukan di negara-negara yang menganut sistem *Common Law/Anglo Saxon* seperti Amerika, Kanada, Inggris, Filipina dan lainnya. Prosesnya disebut *Omnibus Legislating* dan produknya disebut *Omnibus Bill*. Kata Omnibus berasal dari bahasa latin yang artinya segalanya atau semuanya (*for everything*). Omnibus Law adalah regulasi atau Undang-Undang (UU) yang mencakup berbagai isu atau topik. Secara harfiah, definisi omnibus law adalah hukum

untuk semua. Istilah ini berasal dari bahasa latin, yakni *omnis* yang berarti untuk semua. Lebih lanjut Bryan A. Garner di dalam *Black Law Dictionary Ninth Edition* menyebutkan “*Omnibus: relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes*”. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa omnibus law adalah UU baru yang memuat beragam substansi aturan yang keberadaannya mengamendemen beberapa UU sekaligus.² Lebih lanjut disebutkan bahwa alasan pemerintah membuat omnibus law lantaran sudah terlalu banyak regulasi yang dibuat. Tak jarang, satu regulasi dengan regulasi lainnya saling tumpang tindih dan menghambat akses pelayanan publik, serta kemudahan berusaha. Sehingga membuat program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sulit tercapai. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia mencatat, dalam periode 2014 hingga Oktober 2018, pemerintah telah menerbitkan 8.945 regulasi. Terdiri dari 107 Undang-Undang, 765 Peraturan Presiden, 7.621 Peraturan Menteri, 452 Peraturan Pemerintah.³

Keberadaan Omnibus Law merupakan hal yang baru di Indonesia, sedangkan di negara lain khususnya negara dengan *Common Law System* telah terbiasa menerapkan peraturan semacam ini. Sebagai contoh di Negara Kanada, selama beberapa dekade terakhir penggunaan Omnibus Law telah rutin digunakan Parlemen Kanada. Pada awalnya Omnibus Law menjadi kontroversi dan memunculkan protes politik. Sebagaimana terjadi di dalam pemilu 2015, Partai Liberal Kanada berjanji untuk memberi perubahan signifikan pada *The House of Commons* dan mengakhiri praktik tidak demokratis melalui penerapan omnibus law di mana pasal-pasalannya memuat ketentuan mengenai analisis, pemahaman, dan tata cara penggunaan Omnibus Law di Parlemen Kanada. Sebagian pihak berpendapat bahwa peraturan Omnibus Law justru dapat mengurangi kemampuan anggota parlemen dalam menjalankan fungsi legislasi secara bertanggung jawab dan efektif serta dapat menimbulkan ketegangan antara doktrin pemisahan kekuasaan dan prinsip demokrasi. Omnibus law menjadi ancaman bagi demokrasi parlementer di Kanada, dan keseimbangannya perlu dikaji ulang dengan

²Azya Zs, “Omnibus Law dan Rencana Penerapannya di Indonesia”, <https://www.online-pajak.com/omnibus-law> diakses pada tanggal 30 Maret 2020.

³*Ibid.*

mempertimbangkan peran House of Commons, Senat, dan pengadilan. Pada akhirnya, penerapan Omnibus Law di Kanada dapat menjawab tantangan konstitusional dan mengatasi berbagai persoalan hukum.⁴

Omnibus Law merupakan produk hukum antara Pemerintah dengan DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi membentuk Undang-Undang. Inisiatif pengajuan RUU Omnibus Law Cipta Kerja diusulkan oleh Presiden (Pemerintah) kepada DPR. Pembahasan RUU akan dilakukan bersama-sama antara Pemerintah dan DPR dalam tingkat I (baik melalui Panja maupun Pansus). Kemudian, akan dilakukan pembahasan secara intensif antara DPR dan Pemerintah, di dalam rapat juga memungkinkan untuk mengundang para pemangku kepentingan dan para pakar hukum untuk memberikan masukan dan pandangan. Apabila pembahasan telah selesai, langkah selanjutnya adalah persetujuan RUU yang dilakukan di tingkat II melalui Paripurna untuk disahkan. Tahapan selanjutnya, RUU yang sudah disahkan di Paripurna disampaikan kepada Presiden untuk ditandatangani. Kemudian tahap akhir adalah pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Omnibus Law Cipta Kerja merupakan suatu Undang-Undang yang akan dibentuk oleh Pemerintah bersama DPR dalam waktu dekat yang berkaitan erat dengan ketenagakerjaan dan investasi.

Salah satu strategi pemerintah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi adalah melakukan reformasi regulasi di bidang perizinan berusaha. Reformasi yang perlu dilakukan ditujukan untuk menyelesaikan hambatan investasi, yakni panjangnya rantai birokrasi, peraturan yang tumpang tindih, dan banyaknya regulasi yang tidak harmonis terutama dalam regulasi pusat dan daerah (*hyper-regulation*). Oleh karena itu, diperlukan deregulasi terhadap ketentuan mengenai perizinan berusaha, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMK-M) termasuk koperasi, pengadaan lahan, pengembangan kawasan ekonomi, pelaksanaan proyek pemerintah, serta ketentuan mengenai administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi pidana yang diatur dalam berbagai Undang-Undang. Diharapkan dengan adanya Omnibus Law maka penataan regulasi berdimensi perizinan akan menciptakan kemudahan

⁴Adam M. Dodek, "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations" (December 24, 2016). *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2889773>.

berusaha dan meningkatkan investasi yang berkualitas di Indonesia. Regulasi Pemerintah dapat memberikan dampak yang positif dan negatif pada proses inovasi dan daya saing. Reformasi regulasi diharapkan membantu memastikan bahwa peraturan perundang-undangan di semua bidang kegiatan sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknologi yang mengelilinginya.

Globalisasi ekonomi menyebabkan terjadinya globalisasi hukum. Globalisasi hukum memerlukan pemahaman perbedaan tradisi hukum dan budaya antara barat dan timur serta mengarah pada adanya integrasi antarnegara. Stiglitz menyatakan bahwa: “*Globalization entails the closer integration of the countries of the world and that means there is going to be more interdependence. Our welfare, our well-being, will depend on others, and it will depend on how globalization is managed*”.⁵ Konsep *welfare state* direpresentasikan oleh pemerintah (administrasi negara) sebagai pengurus tugas pemerintah tidak hanya membuat dan mempertahankan hukum, atau hanya menjaga ketertiban dan ketentraman saja, melainkan juga menyelenggarakan kepentingan umum seperti kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, dan lain sebagainya. Pemerintah juga diberikan tugas dan kewenangan untuk dapat bertindak atas inisiatif dirinya sendiri dalam menyelesaikan segala permasalahan yang ada pada warga masyarakat demi melindungi kepentingan umum itu sendiri.

Faktor yang utama bagi hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi adalah guna menciptakan stabilitas, dapat diprediksi, dan adil. Termasuk dalam lingkup stabilitas, bahwa potensi hukum untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Kebutuhan akan hukum yang dapat diprediksi dinilai penting bagi negeri yang sebagian besar rakyatnya. Aspek keadilan, seperti perlakuan yang sama dan standar pola tingkah laku Pemerintah, diperlukan untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.⁶ Infrastruktur hukum bagi investor menjadi instrumen penting dalam menjamin investasi mereka. Hukum memberikan keamanan, kepastian, dan prediksi atas investasi para investor. Semakin baik kondisi hukum dan undang-undang yang

⁵Joseph Stiglitz, “We have to make globalization work to all”, *The Jakarta Post*, 22 Oktober 2003, hlm. 7.

⁶Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), hlm. v.

melindungi investasi mereka, maka iklim investasi negara tersebut dianggap semakin kondusif.⁷ Peran Pemerintah dalam menciptakan iklim investasi diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar atau kegagalan mencapai efisiensi. Untuk mengatasi kegagalan tersebut, Pemerintah melakukan intervensi melalui hukum dan pengaturan.⁸

Presiden sebagai kepala Pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, melakukan penyelenggaraan pemerintahan dengan dibantu oleh menteri-menteri negara. Dalam ketatanegaraan Indonesia, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi yang terdiri atas Kabupaten dan Kota. Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Presiden dalam menjalankan kewenangannya untuk melakukan pengelolaan negara dan pemerintahan dapat dilihat dari tiga dimensi: *pertama*, dimensi institusional, yaitu administrasi negara terdiri atas berbagai organ yang berada di bawah Presiden. *Kedua*, dimensi fungsional yaitu administrasi negara berfungsi menerapkan Undang-Undang, serta *ketiga*, dimensi prosedural yaitu administrasi negara merupakan suatu proses tata kerja penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

Konsep *good governance* telah dikembangkan pada berbagai tingkat. Pada tingkat internasional, masalah muncul dalam konteks kondisi keuangan negara, di mana lembaga keuangan internasional merumuskan aturan dalam kaitannya dengan pemberian bantuan keuangan. Sementara itu, di tingkat regional, misalnya di Uni Eropa, terdapat masalah terkait kualitas administrasi. Oleh karena itu, dilakukan upaya preventif dengan mengembangkan peraturan, serta upaya represif dengan cara ombudsman dan mahkamah audit mengembangkan aturan tata pemerintahan yang baik. Pada intinya *good governance* menyangkut pemenuhan tiga tugas pokok pemerintah yaitu menjamin keamanan individu dan masyarakat, mengelola sektor publik secara efektif dan bertanggung jawab, dan mendorong tercapainya tujuan ekonomi dan sosial negara sesuai dengan

⁷Dengan melindungi investasi mereka, maka iklim investasi negara tersebut dianggap semakin kondusif.

⁸Zulkarnain Sitompul, "Investasi Asing di Indonesia Memetik Manfaat Liberalisasi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8, (Jakarta: Ditjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, 2008), hlm. 84.

keinginan masyarakat. Keberadaan *good governance* sangat penting untuk meminimalisir berbagai penyimpangan seperti korupsi, penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), pelampauan batas kekuasaan (*excess of power*). Upaya preventif untuk mencegah terjadinya penyimpangan melalui hukum administrasi negara adalah dengan *good governance*, yaitu penggunaan kekuasaan pemerintah secara transparan dan partisipatif.

Dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri munculnya *administrative penal law* atau yang dikenal dengan hukum pidana administrasi, yaitu hukum pidana mengenai pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan.⁹ Hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan atau melaksanakan norma yang terdapat dalam hukum administrasi. Kebijakan ini perlu memperhatikan bahwa penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Adanya aspek pidana di dalam Undang-Undang Administrasi, menimbulkan konsekuensi bahwa penegakan hukum terhadap Undang-Undang tersebut harus tunduk dengan prinsip-prinsip yang berlaku di dalam penegakan hukum pidana. Hal ini mengingat semua aspek pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang Administrasi tersebut tunduk juga terhadap ketentuan umum hukum. Kompleksitas pembentukan Omnibus Law di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal antara lain: Indonesia pada saat ini tengah dihadapkan pada kondisi pertumbuhan jumlah usia produktif tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas SDM dan ketersediaan lapangan pekerjaan. Akibatnya, banyak masyarakat Indonesia tidak memiliki pekerjaan. Rendahnya kualitas SDM membuat pencari kerja tidak dapat bersaing pada formasi-formasi yang dibutuhkan oleh dunia kerja atau perusahaan. Di sisi lain, harus diakui ketersediaan lapangan pekerjaan sangat terbatas. Berbagai upaya menciptakan lapangan kerja selama ini terus dilakukan, salah satunya dengan mendorong peningkatan investasi. Namun, hal tersebut tidak memberikan pengaruh yang signifikan karena investor enggan berinvestasi di Indonesia. Salah satunya karena persoalan sulitnya berusaha di Indonesia.

⁹Maroni, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, (Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja (AURA), 2015), hlm. 27.

Kondisi tersebut disebabkan tumpang tindih peraturan. Rumitnya pengurusan perizinan berusaha di Indonesia disebabkan oleh obesitas regulasi perizinan, yang selanjutnya memicu terjadinya tumpang tindih peraturan antara peraturan pusat dan peraturan pelaksana di tingkat daerah. Permasalahan tumpang tindih ini, menjadi faktor penyebab terhambatnya investasi di Indonesia karena masih tingginya superioritas kewenangan pejabat pemberi izin dan ego sektoral masing-masing kementerian/lembaga/daerah (K/L/D). Kemudian disharmoni materi regulasi (bertentangan antara satu dan yang lain). Hal ini menyebabkan adanya benturan persyaratan izin dan kesulitan bagi para calon pelaku usaha di Indonesia. Terakhir adalah prosedur perizinan berusaha yang berbelit-belit. Mekanisme kerja pelayanan berusaha di Indonesia dinilai memakan waktu lama, tidak transparan, kurang informatif, sarana dan prasarana pelayanan yang terbatas sehingga membutuhkan biaya yang tinggi. Realitas tersebut, menjadi pertimbangan terhadap urgensi mengintegrasikan peraturan perundang-undangan sektor berusaha untuk mewujudkan ketertiban, serta menjamin kepastian dan perlindungan hukum.

Perizinan berusaha yang semakin kompleks, saling tumpang tindih, dualisme pengaturan, tidak harmonis dan prosedur yang berbelit-belit mendesak pemerintah untuk menciptakan langkah masif dan progresif terhadap pengaturan perizinan berusaha di Indonesia. Selain penyebab yang telah dipaparkan di atas, urgensi re-desain perizinan berusaha dilatarbelakangi oleh lemahnya daya saing investasi dan pertumbuhan sektor swasta di Indonesia. Agenda besar membangun ekonomi berbasis investasi produktif terancam kandas atau bergerak lambat jika segala sumbatan di ranah administrasi dan kebijakan tersebut tak kunjung dilakukan rekonstruksi.

Persoalan lainnya adalah dunia usaha atau industri dihadapkan pada persoalan pencari kerja (tenaga kerja) di Indonesia masih belum memiliki kemampuan atau *skill* yang dibutuhkan oleh mereka. Hal tersebut menyebabkan menjadi salah satu pertimbangan bagi investor untuk berinvestasi di Indonesia. Di sisi lain, hal tersebut menyebabkan banyaknya investor yang harus menggunakan tenaga kerja dari luar Indonesia, sehingga memperkecil jumlah lapangan pekerjaan bagi tenaga kerja di Indonesia. Persoalan inilah yang sekiranya ke depan perlu menjadi perhatian serius untuk meningkatkan kualitas SDM yang memiliki

keahlian atau *skill* sesuai kebutuhan dunia usaha. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Omnibus Law yang akan dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus dapat mengakomodir berbagai pihak mulai dari investor baik dalam negeri maupun asing hingga tenaga kerja baik yang tetap maupun pekerja antar waktu. Jangan sampai hadirnya Omnibus Law justru hanya menguntungkan salah satu pihak dan mengorbankan pihak lainnya. Pemerintah bersama-sama dengan DPR harus dapat menghadirkan suatu produk hukum yang dapat mengakomodasi semua kepentingan mengingat penerapan Omnibus Law nantinya akan memberikan dampak yang sangat besar bagi banyak pihak mulai dari pemerintah, investor, dan buruh.

Penutup

DPR dalam menyikapi suatu RUU yang berasal dari usulan Presiden (Pemerintah) harus senantiasa memperhatikan beberapa hal: *pertama*, RUU Omnibus Law harus berpedoman pada Pancasila sebagai landasan filosofis (*Staatfundamentaknorm*) sumber dari segala sumber hukum; *kedua*, RUU Omnibus Law harus berpedoman kepada Konstitusi Negara, yaitu UUD 1945 sebagai landasan konstitusional yuridis; dan *ketiga*, RUU Omnibus Law harus berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan kaidah serta norma pembentukan peraturan perundang-undangan. Di dalam menyusun Omnibus Law yang di dalamnya mencakup banyak Undang-Undang diharapkan baik pemerintah maupun DPR memberikan jangka waktu pembahasan yang rasional untuk semua pihak dapat turut serta menelaah jangka waktu pembahasan yang rasional untuk semua pihak dapat turut serta menelaah, mengkaji, dan berkontribusi dalam penyusunannya. DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya harus mengedepankan kepentingan rakyat oleh sebab itu diperlukan adanya transparansi publik di dalam pembahasan RUU, pelibatan masyarakat sipil dan seluruh

pemangku kepentingan sebagai bentuk pemenuhan hak masyarakat dalam menyusun kebijakan publik adalah sebuah keniscayaan, oleh karena itu transparansi di dalam pembahasan RUU ini adalah suatu keharusan. RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja ini diharapkan dapat mempertegas peran pemerintah dalam penguasaan sumber daya ekonomi nasional bagi kepentingan hajat hidup masyarakat Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Maroni. 2015. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*. Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja.
- Gunarto Suhardi,. 2002. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Sri Soemantri,. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.

Jurnal:

- Adam M. Dodek. "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations" (December 24, 2016). *Ottawa Law Review*. Vol. 48, No. 1, 2017.
- Zulkarnain Sitompul,. "Investasi Asing di Indonesia Memetik Manfaat Liberalisasi". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 8. Jakarta: Ditjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM. 2008.

Artikel Koran

- Stiglitz, Joseph. "We have to make globalization work to all". *The Jakarta Post*, 22 Oktober 2003.

Internet

- Zs, Azya. "Omnibus Law dan Rencana Penerapannya di Indonesia". <https://www.online-pajak.com/omnibus-law>. Diakses pada tanggal 30 Maret 2020



OMNIBUS LAW DALAM SISTEM HUKUM PANCASILA

Eko Ibnu Hayyan

Pendahuluan

Konstitusi negara Indonesia mengamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebuah kalimat afirmatif yang sangat lugas yang mengisyaratkan jika Indonesia taat dan patuh terhadap hukum dan konstitusi yang menaunginya. Meski demikian, Konsepsi negara hukum yang hendak dituju oleh bangsa Indonesia, bukan semata-mata merujuk pada teori dan konsepsi barat, melainkan merujuk kepada falsafah bangsa, yakni Pancasila.¹

Pancasila adalah filsafat negara yang lahir sebagai ideologi kolektif (cita-cita bersama) seluruh bangsa Indonesia. Pembukaan UUD NRI 1945 yang di dalamnya terdapat esensi Pancasila sebagai dasar negara merupakan *modus vivendi*² yang digali dari perenungan jiwa yang

¹Secara ilmiah harus disadari bahwa suatu masyarakat, suatu bangsa, senantiasa memiliki suatu pandangan hidup atau filsafat hidup masing-masing, yang berbeda dengan bangsa lain di dunia dan hal inilah yang disebut sebagai *local genius* (kecerdasan/kreativitas lokal) dan sekaligus sebagai *local wisdom* (kearifan lokal) bangsa. Dengan demikian bangsa Indonesia tidak mungkin memiliki kesamaan pandangan hidup dan filsafat hidup dengan bangsa lain.

²Secara filosofis, pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terdapat Pancasila merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Sebuah kesepakatan luhur bangsa yang menjadi konsensus bersama dalam mewujudkan Negara Indonesia merdeka.

mendalam para pendiri bangsa, yang kemudian dituangkan dalam suatu sistem yang tepat. Sebuah proses penggalian orisinal dari *founding fathers* dalam mencari pondasi kebangsaan yang kokoh, kelak tempat berdirinya bangsa Indonesia.

Pancasila sebagai filsafat bangsa dan Negara Republik Indonesia mengandung makna bahwa setiap aspek kehidupan kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan harus didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemikiran filsafat kenegaraan ini bertolak dari pandangan bahwa negara merupakan suatu persekutuan hidup manusia atau organisasi kemasyarakatan, di mana merupakan masyarakat hukum. Segala macam kebijakan yang diambil dalam masyarakat hukum tersebut tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Semua bermuara pada tujuan nasional dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.

Pembangunan sistem hukum Pancasila sudah seharusnya mengarah kepada cita negara (*staatsidee*) Indonesia. Cita negara yang sejauh mungkin harus dibangun secara khas sesuai jati diri dan kepribadian bangsa Indonesia. Sistem Hukum Pancasila bukanlah sistem hukum yang mengadopsi kebebasan warga negara yang digaungkan oleh negara liberal yang berpaham sekuler, namun bukan pula suatu negara yang berlandaskan ajaran agama tertentu. Ia adalah *Religious Nation State*, yang pada hakikatnya menjunjung tinggi nilai ketuhanan serta kebebasan beragama bagi para pemeluknya untuk menjalankan ajaran agamanya masing-masing.

Sistem Hukum Pancasila juga tidak identik dengan sistem Sosialisme/komunisme yang tidak mengakui adanya kepemilikan individu. Sistem Hukum Pancasila merupakan suatu *hybrid system* di mana seluruh elemen bangsa bersatu padu dalam kerangka “gotong royong” guna mewujudkan suatu cita-cita dan tujuan nasional yang telah ditetapkan bersama. Sistem Hukum Pancasila merupakan sistem hukum yang membahagiakan berlandaskan semangat prismatic,³ semangat

³Konsep Prismatic merupakan konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga selalu dapat diaktualisasikan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dalam setiap perkembangannya. Baca Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Hukum tata Negara pasca amendemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 6.

untuk melakukan kombinasi untuk menciptakan suatu paham baru yang dapat mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia, yakni paham yang berlandaskan Pancasila.

Secara filosofis suatu produk hukum dalam negara hukum Pancasila harus mampu mencerminkan sistem nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Selain itu, hukum yang ada juga dapat berlaku secara sosiologis sebagai regulasi yang mencerminkan kenyataan yang hidup di dalam masyarakat. Keefektifan regulasi ini dikarenakan nilai-nilai hukum yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kenyataan yang hidup di dalam masyarakat.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa yang menjadi sumber segala sumber hukum negara akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.

Apabila kita kaitkan dengan fenomena *Omnibus Law*, sudah sepatutnya jika *Omnibus Law* diselaraskan dengan Pancasila. Konsep dan tujuan yang hendak digagas melalui *Omnibus Law* harus seiring sejalan dengan nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial. Keselarasan dan keserasian antara tujuan *omnibus law* dengan nilai-nilai Pancasila secara komprehensif menjadi sebuah keniscayaan yang tak bisa dinegasikan. Ia harus menyatu, melebur dan berintegrasi dengan saksama agar tujuan yang hendak dicita-citakan dapat terwujud.

Meski pada dasarnya tanggapan terkait RUU Cipta Kerja dengan metode *Omnibus Law* ini cukup beragam baik secara formil maupun materiil, namun kita perlu mencermatinya secara keseluruhan. Cikal bakal

munculnya *Omnibus Law* bermula ketika Presiden Joko Widodo gamang terhadap iklim investasi di Indonesia. Sampai saat ini investasi belum menunjukkan angka yang optimis untuk mencapai target yang diharapkan. Data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mencatat investasi pada kuartal pertama 2019 tumbuh 5,3% menjadi Rp195,1 triliun. Capaian ini menjadi realisasi investasi terendah Indonesia dalam kurun 2014-2019. Meski tumbuh dari kuartal I 2018, namun pertumbuhannya jelas masih jauh dari target yang diharapkan pemerintah.⁴

Terjadinya perang dagang antara USA dan China juga tidak menyebabkan banyak investor mau menanamkan investasinya di Indonesia. Terkait adanya perang dagang tersebut, data menunjukkan sebanyak lebih dari 50 perusahaan multinasional telah mengumumkan rencana atau mempertimbangkan pemindahan manufaktur keluar dari China. Pertanyaan besarnya adalah kenapa Indonesia tidak menjadi pilihan yang menarik untuk investasi di banding dengan negara Asia yang lain? seperti Vietnam dan Taiwan.⁵

Ketika ditelaah lebih lanjut, hal ini disebabkan banyaknya regulasi terkait perizinan yang tumpah tindih dan tentu saja bermuara pada lamanya izin investasi serta biaya tinggi yang sulit diprediksi. Disharmoni peraturan perundang-undangan terkait perizinan di berbagai sektor, memunculkan gagasan perlunya *omnibus law* untuk menyelesaikan hambatan perizinan berusaha. Pemerintah harus merombak besar-besaran pasal-pasal terkait perizinan di bidang investasi di 72 undang-undang lewat satu undang-undang baru (*omnibus law*), yang tentunya akan punya daya jangkau yang luas.

Di sisi lain, Pemerintah telah merumuskan Visi Indonesia Maju 2045 sebagai langkah strategis menjadikan Indonesia sebagai 5 (lima) besar kekuatan ekonomi dunia pada tahun 2045. Visi Indonesia 2045 memiliki empat pilar utama yakni:⁶

⁴Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, "Memahami Gagasan Omnibus Law", <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasan-omnibus-law/> diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

⁵*Ibid.*

⁶BAPPENAS, "Visi Indonesia 2045: Manfaatkan Bonus Demografi Demi Wujudkan Indonesia Maju", <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/jakarta-menteri-ppnkepala-bappenas-bambang-brodjonegoro-berbicara-mengenai-pentingnya-penyelarasan-visi-indonesia-2045-dengan-vi/> diakses pada tanggal 29 Maret Pukul 23.51

Pilar Pertama: Pembangunan Manusia dan Penguasaan IPTEK, dengan peningkatan taraf pendidikan rakyat Indonesia secara merata, peran kebudayaan dalam pembangunan, sumbangan IPTEK dalam pembangunan, derajat kesehatan dan kualitas hidup rakyat, serta reformasi ketenagakerjaan.

Pilar Kedua: Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan, melalui peningkatan iklim investasi, perdagangan luar negeri yang terbuka dan adil, industri sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi, pengembangan ekonomi kreatif dan digital, peran pariwisata Indonesia sebagai destinasi unggulan, pembangunan ekonomi maritim, pemantapan ketahanan pangan dan peningkatan kesejahteraan petani, pemantapan ketahanan air, peningkatan ketahanan energi, dan komitmen terhadap lingkungan hidup.

Pilar Ketiga: Pemerataan Pembangunan, dengan percepatan pengentasan kemiskinan, pemerataan pendapatan, pemerataan wilayah, dan pembangunan infrastruktur yang merata dan terintegrasi.

Pilar Keempat: Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan, dengan meningkatkan demokrasi Indonesia menuju demokrasi yang mengemban amanat rakyat, reformasi birokrasi dan kelembagaan, memperkuat sistem hukum nasional dan antikorupsi, pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif, serta penguatan pertahanan dan keamanan.

Dari keempat pilar di atas, diperlukan suatu upaya penyederhanaan perizinan dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan nasional. Khusus untuk Pilar Kedua, untuk mewujudkannya pemerintah mengharapkan adanya “gelombang investasi” guna mempercepat proses pembangunan. Kenyataan, di lapangan terjadi tumpang-tindih dan ketidakharmonisan undang-undang sektoral yang menjadi hambatan utama dalam menciptakan iklim investasi yang ramah bagi para investor.⁷ Dengan demikian, banyaknya kontradiksi dan disharmoni perundang-undangan baik secara horizontal maupun vertikal menyebabkan ketidakpastian hukum yang berujung pada digagasnya transplantasi yang bernama *omnibus law*.⁸

⁷Puji Rahayu Risan, “Pro Kontra Omnibus Law”, <https://www.suaramerdeka.com/news/opini/221451-pro-kontra-omnibus-law> diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

⁸Faldi R, “Obesitas Regulasi dan Lahirnya Omnibus Law di Indonesia”, <https://www.kompasiana.com/faldyritzky/5e3b0014097f361765437732/obesitas->

Kualitas dan jumlah regulasi di Indonesia memang telah menjadi persoalan tersendiri. Merujuk data yang dirilis oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) pada 16 Juli 2019, tercatat sepanjang rentang 2014 hingga Oktober 2018 saja, telah terbit 8.945 regulasi. Dari jumlah itu rinciannya terdiri dari 107 Undang-Undang, 452 Peraturan Pemerintah, 765 Peraturan Presiden, dan 7.621 Peraturan Menteri.⁹ Dari data ini kita dapat simpulkan, bahwa begitu kompleksnya problematika terkait dengan obesitas regulasi di Indonesia. Dari mulai bangun tidur sampai kembali terlelap, kita diatur oleh begitu banyak regulasi. Padahal, menurut Marcus Tullius Cicero mengatakan: “*the more laws, the less justice*”.

Adanya situasi ini menyebabkan konsep undang-undang “sapu jagat” dalam metode *omnibus law* yang digagas pemerintah dianggap relevan untuk diimplementasikan di Indonesia. Obesitas regulasi yang menjadi pangkal masalah dirasa dapat diatasi hanya dengan mengeluarkan satu undang-undang dengan metode *omnibus law*. Pemerintah berkeyakinan bahwa perampingan 72 undang-undang melalui skema *omnibus law* akan memangkas aturan perizinan yang tumpang tindih baik di tingkat pusat maupun daerah.

Perdebatan Konsep *Omnibus Law*

Definisi *Omnibus Law* berasal dari kata *omnibus* dan *law*. Kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin, *omnis*, yang berarti “untuk semuanya” atau “banyak”. Bila digandeng dengan kata *law*, yang berarti hukum, maka *Omnibus Law* dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua. *Omnibus law* yang bermakna “one for everything” memungkinkan sebuah undang-undang untuk mengatur satu isu besar dengan mencabut atau mengubah beberapa UU sekaligus sehingga menjadi lebih sederhana. Ketika *omnibus law* disahkan, maka semua produk hukum lain yang mengatur masalah atau topik sama akan dinyatakan tidak berlaku. Bryan A. Garner dalam *Black's Law Dictionary* menggunakan istilah *omnibus bill* yang berarti:¹⁰

regulasi-dan-lahirnya-omnibus-law-di-indonesia?page=all diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

⁹Indonesia.go.id, “Omnibus Law: Solusi dan Terobosan Hukum”, <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosan-hukum> diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

¹⁰Bryan A. Garner And Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (New York: West, 2009), hlm. 186.

1. *a single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.*
2. *a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an “omnibus judgeship bill” covering all proposals for new judgeships or an “omnibus crime bill” dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control*

Di samping itu, jika kita mencari istilah *omnibus bill* ini dalam laman daring Wikipedia, akan dijumpai pengertian sebagai berikut.¹¹

An omnibus bill is a proposed law that covers a number of diverse or unrelated topics. Omnibus is derived from Latin and means “for everything.” An omnibus bill is a single document that is accepted in a single vote by a legislature but packages together several measures into one or combines diverse subjects. Because of their large size and scope, omnibus bills limit opportunities for debate and scrutiny. Historically, omnibus bills have sometimes been used to pass controversial amendments. For this reason, some consider omnibus bills to be anti-democratic

Apabila diterjemahkan secara bebas, *omnibus bill* berarti sebuah rancangan undang-undang yang pada dasarnya mengatur dan mencakup berbagai jenis materi muatan yang berbeda-beda atau mengatur dan mencakup semua hal mengenai suatu jenis materi muatan. Jadi, dapat dikatakan *omnibus law* adalah metode atau konsep pembentukan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan dengan substansi pengaturan berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi menjadi payung hukum (*umbrella act*). Pada saat peraturan itu diundangkan, ia berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan yang substansinya dapat dinyatakan tidak berlaku, baik sebagian maupun secara keseluruhan. Singkatnya, regulasi dalam konsep ini adalah membuat satu undang-undang baru untuk mengamendemen beberapa undang-undang sekaligus.

Terkait *omnibus bill*, saat ini pemerintah sedang melakukan kajian serta telah merampungkan pengajuan RUU tersebut kepada DPR. Pada dasarnya ada tiga hal yang dibahas yaitu soal perpajakan, cipta kerja dan UMKM, namun baru RUU Cipta Kerja yang sudah diajukan kepada

¹¹Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Omnibus_bill, diakses pada tanggal 30 Maret 2020.

DPR. Jika regulasi ini diberlakukan, ada sekitar 74 UU yang berkaitan dengan tiga hal di atas yang kelak dinyatakan tidak berlaku lagi. Ahmad Redi selaku salah satu tim perumus *omnibus law* menyebutkan sedikitnya 5 alasan munculnya *Omnibus Law* yaitu: ada 74 regulasi yang saling mendistorsi, lambatnya proses bisnis, jumlah perizinan yang masif, regulasi dan permasalahan kelembagaan, sehingga *Omnibus Law* ini akan menjadi UU sapu jagat yang akan mempermudah investasi di Indonesia.¹²

Perdebatan akademis terkait metode *omnibus bill* yang diterapkan dalam RUU Cipta Kerja menjadi sebuah perbincangan hangat di antara para ahli *jurist*. Tidak hanya itu, perdebatan ini bahkan merambah pada sendi-sendi kehidupan masyarakat seumpama perdebatan antar kaum *proletar* dan kelas *borjuis* pada masa Karl Marx. Sebagian pihak menganggap hadirnya *omnibus bill* ini hanya untuk melanggengkan perkawinan kepentingan antara penguasa dan pengusaha. *Omnibus* dianggap hanya sebatas sarana penguasa untuk menggelar karpet merah bagi para investor/pemodal untuk semakin menancapkan pengaruhnya. Kelonggaran perizinan yang kelak diberikan kepada investor oleh pemerintah menjadi momok tersendiri bagi masyarakat khususnya terkait dengan dampak lingkungan dan keberpihakan kepada *wong cilik*.

Bagi sebagian kalangan lainnya menganggap jika konsep omnibus merupakan cara yang paling tepat dalam meningkatkan pembangunan nasional. Latar belakang pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk mempercepat disahkannya RUU *Omnibus Law* tak lain karena harapan bahwa investasi kelak menjadi daya ungkit perekonomian nasional¹³ Kelak tumpang tindih regulasi sebagai faktor utama menurunnya investasi di Indonesia dapat segera teratasi. Ada beberapa kelebihan penerapan konsep *Omnibus Law* dalam menyelesaikan sengketa regulasi di Indonesia, antara lain ialah:¹⁴

¹²CNBC Indonesia, "Lima Alasan Pentingnya Omnibus Law untuk Permudah Investasi", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191003184319-8-104295/5-alasan-pentingnya-omnibus-law-untuk-permudah-investasi> diakses pada tanggal

¹³Andri Tri Haryono, "Omnibus Law dan Kekeliruan menafsir Investasi", <https://news.detik.com/kolom/d-4902156/omnibus-law-dan-kekeliruan-menafsir-investasi> diakses pada tanggal 30 Maret 2020.

¹⁴Indonesia.go.id, *Omnibus Law... Loc. Cit.*

1. mengatasi konflik peraturan perundang-undangan baik vertikal maupun horizontal secara cepat, efektif, dan efisien;
2. menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi;
3. memangkas pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif;
4. mampu memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit;
5. meningkatnya hubungan koordinasi antarinstansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu;
6. adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pengambil kebijakan.

Perdebatan lainnya berasal dari sebuah pertanyaan: Apakah metode omnibus bill layak dan tepat diterapkan di Indonesia yang bercorak *civil law system*? *Omnibus bill* yang berasal dari corak negara *common law* oleh sebagian kalangan dianggap tidak dapat diterapkan secara serta merta dalam sistem hukum Indonesia yang bercorak *civil law*. Perbedaan karakteristik dari kedua sistem hukum tersebut menjadi penyebabnya. Bagi sebagian ahli yang memegang teguh prinsip sistem hukum *civil law*, penerapan *omnibus bill* dianggap sebagai suatu penegasian atas prinsip *civil law* itu sendiri sehingga tidak cocok diterapkan.

Dalam *Civil Law System*, hukum memperoleh kekuatan mengikat karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang serta tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi. Karakteristik dasar ini sejalan dengan nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum. Kepastian hukum hanya dapat diwujudkan jika tindakan-tindakan hukum manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan-peraturan hukum tertulis. Dengan tujuan hukum itu, hakim tidak dapat leluasa menciptakan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat umum. Hakim hanya berfungsi menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan dalam batas-batas wewenangnya. Putusan seorang hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja (*Doktrins Res Ajudicata*).¹⁵ Penganut sistem *Civil Law* memberi keleluasaan yang besar bagi hakim untuk memutus perkara tanpa perlu meneladani putusan-putusan

¹⁵Jeremias Lemek, *Mencari Keadilan: Pandangan Kritis Terhadap Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Galang Press, 2007), hlm. 45

hakim terdahulu. Yang menjadi pegangan hakim adalah aturan yang dibuat oleh parlemen, yaitu undang-undang.¹⁶

Bentuk-bentuk sumber hukum dalam arti formal dalam sistem hukum *Civil Law* berupa peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, dan yurisprudensi. Dalam rangka menemukan keadilan, para yuris dan lembaga-lembaga yudisial maupun quasi-judisial merujuk kepada sumber-sumber tersebut. Dari sumber-sumber itu, yang menjadi rujukan pertama dalam tradisi sistem hukum *Civil Law* adalah peraturan perundang-undangan. Negara-negara penganut *civil law* menempatkan konstitusi pada urutan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Semua negara penganut *civil law* mempunyai konstitusi tertulis.¹⁷

Berbeda dari hal tersebut, sistem hukum *anglo saxon/common law system* merupakan suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem Hukum *Anglo Saxon* cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat. Pembentukan hukum melalui lembaga peradilan dengan sistem jurisprudensi dianggap lebih baik agar hukum selalu sejalan dengan rasa keadilan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat secara nyata.¹⁸

Putusan hakim/pengadilan merupakan sumber hukum dalam sistem hukum Anglo Saxon. Dalam sistem hukum ini peranan yang diberikan kepada seorang hakim sangat luas. Hakim berfungsi tidak hanya sebagai pihak yang bertugas menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan hukum saja. Hakim juga berperan besar dalam membentuk seluruh tata kehidupan masyarakat. Hakim mempunyai wewenang yang sangat luas untuk menafsirkan peraturan hukum yang berlaku. Selain itu, bisa menciptakan hukum baru yang akan menjadi pegangan bagi hakim-hakim lain untuk menyelesaikan perkara sejenis. Sistem hukum ini menganut doktrin yang dikenal dengan nama "*the*

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, (Jakarta: Gunung Agung, 1983), hlm. 27-31

¹⁸Handoyo, Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 58

doctrine of precedent/Stare Decisis". Doktrin ini pada intinya menyatakan bahwa dalam memutuskan suatu perkara, seorang hakim harus mendasarkan putusannya pada prinsip hukum yang sudah ada dalam putusan hakim lain dari perkara sejenis sebelumnya (preseden).¹⁹

Teknik *omnibus law* yang lebih dikenal di negara-negara *common law*, seperti Amerika Serikat, Filipina, Australia, dan Inggris, memungkinkan suatu rancangan undang-undang terpadu (*omnibus bill*), yang berisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa undang-undang sekaligus, diajukan ke parlemen untuk mendapat persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Kelebihan undang-undang ini hanyalah dan tak lebih dari sifatnya yang multisektor dan waktu pembahasannya yang bisa lebih cepat daripada pembentukan undang-undang biasa.²⁰ Hal inilah yang sejatinya menimbulkan kritik jika *omnibus law* diterapkan di negara *civil law* demokratis seperti Indonesia:²¹

1. *Omnibus law* berpotensi mengabaikan ketentuan formal pembentukan undang-undang. Sifatnya yang cepat dan merambah banyak sektor dikhawatirkan akan menerobos beberapa tahapan dalam pembentukan undang-undang, baik di tingkat perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, maupun pengundangan. Pelanggaran ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menghendaki segala tindakan pemerintah didasari hukum.
2. *Omnibus law* mempersempit keterbukaan dan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Dalam praktik di beberapa negara, pembentukan undang-undang *omnibus law* didominasi oleh pemerintah atau DPR. Materi dan waktu pengerjaannya pun bergantung pada instansi tersebut. Biasanya undang-undang diusahakan selesai secepat mungkin, bahkan hanya dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Akibatnya, ruang partisipasi publik menjadi kecil, bahkan hilang. Padahal prinsip keterbukaan dan partisipasi dalam membuat undang-undang adalah roh utama dalam negara demokratis. Pelanggaran atas prinsip ini tentu sangat mengkhawatirkan.

¹⁹*Ibid.*

²⁰Agil Oktaryal, "Bahaya Omnibus Terhadap Demokrasi", <https://kolom.tempo.co/read/1282810/bahaya-omnibus-law-terhadap-demokrasi/full&view=ok> diakses pada tanggal 30 Maret.

²¹*Ibid.*

3. *Omnibus law* bisa menambah beban regulasi jika gagal diterapkan. Dengan sifatnya yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang, pembahasan undang-undang *omnibus law* dikhawatirkan tidak komprehensif. Pembahasan akan berfokus pada undang-undang *omnibus law* dan melupakan undang-undang yang akan dicabut, yang akan menghadirkan beban regulasi lebih kompleks. Misalnya, bagaimana dampak turunan dari undang-undang yang dicabut, dampak terhadap aturan pelaksanaannya, dan implikasi praktis di lapangan. Belum lagi jika undang-undang *omnibus law* ini gagal diterapkan dan membuat persoalan regulasi semakin runyam. Dalih *lex posterior derogat legi priori* (hukum baru mengesampingkan hukum lama) saja tidak cukup karena menata regulasi tidak bisa dengan pendekatan satu asas.

Bahkan kritik khusus dilontarkan oleh Maria Farida Indrati yang menyatakan bahwa ia baru mendengar istilah *omnibus law*. Tradisi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia selama ini menggunakan sistem civil law (Eropa kontinental), sedangkan *omnibus law* berkembang dalam tradisi hukum common law.

Dalam tradisi ini ada keterikatan secara hierarki pada sumber hukum tertinggi yaitu Pancasila dan UUD RI 1945.²² Menurutnya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia selama ini diatur lebih lanjut serta tunduk pada rezim UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan UU dari konsep *omnibus law* belum diatur. Jika melihat sistem perundang-undangan di Indonesia, UU hasil konsep *omnibus law* bisa mengarah sebagai UU Payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain.²³

Maria Farida menjabarkan bahwa UU payung (raamwet, basiswet, moederwet) merupakan “induk” dari UU lainnya sehingga kedudukannya lebih tinggi dari UU “anak.” Selain itu, UU payung

²²Adhy, *Tiga Guru Besar ini beri masukan soal omnibus law*, [https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e42837ad4b2a/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/diakses pada tanggal 30 Maret 2020](https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e42837ad4b2a/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/diakses%20pada%20tanggal%2030%20Maret%202020).

²³*Ibid.*

atau induk lebih dulu ada daripada UU “anak.” Sementara itu, UU omnibus yang bergulir saat ini, menurut Farida dimaknai sebagai UU baru yang mengatur berbagai macam materi dan subjek untuk penyederhanaan berbagai UU yang masih berlaku. Menurutnya, *omnibus law* berbeda dengan kodifikasi yang merupakan penyusunan dan penetapan peraturan-peraturan hukum dalam kitab UU secara sistematis mengenai bidang hukum yang lebih luas. Misalnya hukum perdata, pidana, dan dagang.²⁴

Maria Farida mencatat sedikitnya lima hal yang perlu diperhatikan terkait rencana *omnibus law*. *Pertama*, adanya pemenuhan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan partisipasi masyarakat. *Kedua*, diperlukan sosialisasi yang lebih luas, terutama untuk pejabat dan pihak terkait substansi RUU, profesi hukum, dan akademisi. *Ketiga*, pembahasan di DPR harus transparan dan memperhatikan masukan dari pihak terkait RUU, dan tidak tergesa-gesa. *Keempat*, mempertimbangkan jangka waktu yang efektif berlakunya UU. *Kelima*, mempertimbangkan keberlakuan UU yang terdampak.²⁵

Meski banyak sekali perdebatan dan pengumpulan pemikiran dari para ahli *jurist* terkait wacana *omnibus law* ini, namun mengingat penyusunan undang-undang merupakan produk kesepakatan politik antara pemerintah dan DPR, jelas bukan mustahil skema *Omnibus Law* bakal diimplementasikan dalam proses legislasi ke depan. Namun demikian, betapa pun banyaknya pro dan kontra yang terjadi, ketika kita berbicara terkait pembentukan produk hukum, sudah barang tentu menyangkut pula proses pembangunan hukum nasional dalam mewujudkan suatu tujuan nasional. Tidak bisa tidak bahwa segala bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah bernafaskan Sistem Hukum Pancasila sebagai sistem hukum nasional bangsa Indonesia.

***Omnibus Law* dalam Sistem Hukum Pancasila**

Pada satu sisi hukum diharapkan menjadi sarana untuk menciptakan ketertiban dan kemantapan tata hidup masyarakat, sedangkan di lain pihak pembangunan dengan sendirinya menciptakan gejala sosial baru

²⁴Hukum online, Tiga Guru Besar... *Loc.Cit.*

²⁵*Ibid.*

yang berpengaruh pada sendi-sendi kehidupan masyarakat itu sendiri.²⁶ Dari titik ini, hukum dan usaha pembangunan seolah-olah mengandung unsur yang bertentangan satu sama lainnya. Meski demikian, hukum jangan menjadi *Hekken sluiter* (penutup pintu) melainkan supaya menjadi pembuka jalan dalam pembangunan. Sehingga, orientasi hukum supaya diarahkan ke masa depan dan tidak lagi ke masa lampau.²⁷

Dalam tataran empiris, Sunaryati Hartono mengatakan bahwa Hukum Indonesia sangat mengabaikan pembentukan dan pembinaan hukum nasional dan masih belum tanggap terhadap praktik-praktik bisnis yang semakin kompleks. Tidak hanya karena bentuk-bentuk bisnis itu merupakan perbuatan yang baru yang didukung oleh sarana dan prasarana berteknologi tinggi, tetapi juga karena jangkauan usahanya telah bersifat transnasional atau melampaui batas-batas wilayah negara.²⁸ Oleh karena itu, dalam pembinaan suatu hukum nasional modern, hukum baru itu tidak saja harus sesuai dengan aspirasi dan perasaan keadilan masyarakat yang mengalami modernisasi, tetapi hukum baru tersebut harus pula serasi dengan kebutuhan-kebutuhan lalu lintas hukum pada tingkat internasional. Dengan demikian, bahwa Hukum Nasional suatu bangsa tidak boleh *misplaced* dalam jaringan hukum dunia.²⁹ Bagi Savigny dalam teori *volkgeist*, hukum sejati bukanlah yang dibuat secara artifisial oleh negara dan ahli hukum. Hukum sejati adalah hukum yang tumbuh dan berkembang dari Rahim

²⁶Selo Sumardjan, "Perubahan-perubahan Sosial Budaya dan Hubungannya dengan Perkembangan Hukum", dalam "Simposium Masalah Peralihan Masyarakat Tradisional ke Masyarakat Modern dan Pengaruhnya Terhadap hukum," diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 9-11 Maret 1981, hlm. 49. S.N. Eisenstadt, *Revolusi dan Transformasi Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1986), hlm. 65. Baca Juga Khudzaifah Dimiyati, *Teorisi Hukum Studi Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000), hlm. 3

²⁷Khudzaifah Dimiyati, *Teorisi Hukum Studi Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000), hlm. 4

²⁸C.F.G Sunaryati Hartono, "Perlunya Percepatan Pembangunan Hukum Nasional dalam Menghadapi Arsu Liberalisasi dan Keterbukaan Global setelah Deklarasi Bogor," Makalah disajikan pada Temu Ilmiah Nasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 11 April 1995. Baca Juga Khudzaifah Dimiyati, *Teorisi Hukum Studi Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000), hlm. 6.

²⁹*Ibid.*, hlm. 8.

kehidupan rakyat. Legislasi hanya penting selama ia memiliki sifat deklaratif terhadap hukum sejati.

Pun begitu halnya dengan hukum sejati Indonesia. Ia haruslah mempunyai ciri khas serta karakteristik bangsa Indonesia yang dapat membedakan dengan bangsa lainnya. Ciri khas tersebut sejatinya merupakan pengejawantahan dari jati diri bangsa sehingga dapat merefleksikan kepribadian bangsa Indonesia seutuhnya.

“Maka, ketika Dr. Radjiman Wediodiningrat, selaku Ketua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), pada 29 Mei 1945, meminta kepada sidang untuk mengemukakan dasar (negara) Indonesia merdeka, permintaan itu menimbulkan rangsangan anamnesis yang memutar kembali ingatan para pendiri bangsa ke belakang; hal ini mendorong mereka untuk menggali kekayaan kerohanian, kepribadian, dan wawasan kebangsaan yang terpendam dalam lumpur sejarah.”³⁰

Apa yang dituliskan Yudi Latief dalam bukunya *Negara Paripurna* di atas, mencoba menyiratkan bagaimana dasar Negara Indonesia haruslah berasal dari dalam diri bangsa Indonesia itu sendiri. Prinsip-prinsip dasar Negara Indonesia merdeka yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa itu tidaklah dipungut dari udara, melainkan digali dari bumi sejarah keindonesiaan.³¹ Sejalan dengan hal itu, Soekarno bahkan menyatakan bahwa ia menggali ingatannya serta khayalannya apa yang terpendam dalam bumi Indonesia untuk ia persembahkan sebagai dasar Negara Indonesia merdeka.

“..., saya merasa mendapat petunjuk. Saya merasa mendapat ilham. Ilham yang berkata: Galilah apa yang hendak engkau jawabkan itu dari bumi Indonesia sendiri. Maka malam itu aku menggali, menggali di dalam ingatanku, menggali di dalam ciptaku, menggali di dalam khayalku, apa yang terpendam di dalam bumi Indonesia ini, agar supaya sebagai hasil dari penggalian itu dapat dipakainya sebagai dasar negara daripada Negara Indonesia Merdeka yang akan datang.”³²

³⁰Yudi Latief, *Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas, dan Aktulitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 4.

³¹*Ibid.*, hlm. 13.

³²*Ibid.*

Dari sudut sejarah, Pancasila sebagai dasar negara pertama-tama diusulkan oleh Ir. Soekarno pada sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 1 Juni 1945, yaitu pada waktu membahas Pancasila sebagai dasar negara. Sejak saat itu pula Pancasila digunakan sebagai nama dari dasar falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, meskipun untuk itu terdapat beberapa tata urut dan rumusan yang berbeda.³³ Jika ada yang tidak setuju dengan jumlahnya yang lima, Pancasila dapat diperas menjadi Trisila. Jika masih ada yang kurang setuju kembali ketiganya pun masih dapat diperas menjadi “ekasila”. Itulah gotong royong, sebuah semangat kebersamaan dan pemersatu bangsa yang digali dari dalam diri Indonesia itu sendiri. Ia merupakan jati diri bangsa Indonesia yang selalu menjunjung tinggi musyawarah untuk mufakat, sebuah paham yang benar-benar menunjukkan ciri khas bangsa Indonesia asli.

Pancasila merupakan konsep yang bersifat prismatic. Konsep Prismatic merupakan konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga selalu dapat diaktualisasikan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dalam setiap perkembangannya.³⁴ Negara dengan konsep Pancasila mengakui manusia sebagai individu yang mempunyai kebebasan, tetapi sekaligus mengakui bahwa fitrah manusia itu juga sebagai makhluk sosial. Manusia merupakan *zoon politicon* yang membutuhkan komunitas dalam pergaulannya. Dalam konsep keseimbangan seperti ini, Pancasila bukanlah penganut konsep individualisme yang memutlakan hak dan kebebasan individu yang selalu digaungkan oleh pihak Barat, namun juga bukan penganut konsep kolektivisme ekstrim seperti dalam negara sosialis/komunis yang mau menyamakan semua manusia begitu saja tanpa menghargai hak dan kebebasan individu. Baik sistem hukum maupun sistem sosial dalam Negara Pancasila selalu mencerminkan kekhasan bangsa Indonesia yang penuh kekeluargaan dan gotong royong yang karenanya berbeda dengan berbagai sistem lain di dunia.

Nilai-nilai Pancasila bersifat *universal* sehingga harus diinternalisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pembangunan

³³Syaiful Bakhri, *Pancasila, Perundang-undangan dan Nilai-Nilai Agama*, hlm. 1.

³⁴Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara... Op.Cit.*, hlm. 6.

hukum. Dalam kaitannya dengan pembangunan, hukum mempunyai fungsi sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan, sarana pembangunan, penegak keadilan dan pendidikan masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembangunan hukum yang diarahkan untuk mencapai tujuan negara harus berpijak kepada nilai-nilai Pancasila.³⁵ Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia harus selalu menjiwai dan mendasari dari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional, termasuk dalam pembangunan hukum nasional.

Secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila merupakan dasar negara Republik Indonesia. Proses kelahiran Pancasila ditempa dalam proses perjuangan kebangsaan Indonesia sehingga harus dipertahankan dan diaktualisasikan. Di samping itu, Pancasila perlu memayungi seluruh proses reformasi untuk diarahkan pada pembangunan Indonesia dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan yang juga berlandaskan pada Pancasila sebagai dasar negara. Terbentuknya UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.

Pasal ini dengan tegas menyebutkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dengan makna sebagai berikut: "Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila". Jelaslah bahwa pasal ini menegaskan jika Pancasila merupakan sebuah payung hukum yang menaungi sistem hukum yang ada di Indonesia. Sehingga segala jenis peraturan perundangn-undangan yang ada di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai "*Staatfundamentalnorm*" yang ada di Indonesia.

Di samping itu, Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 juga telah menjelaskan bahwa jenis dan hierarki sistem norma hukum yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah:

³⁵Syaiful Bakhri, Pancasila... *Loc. Cit.*, hlm. 1.

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

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (5), yang berbunyi: “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)” Dengan ketentuan ini, telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan.

Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya. Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sebagai contoh adalah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya.

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-

undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.

Atas dasar itu, Pancasila telah melahirkan satu sistem yang khas sebagai sistem hukum Indonesia yang umumnya disebut sebagai sistem hukum Pancasila. Sistem hukum yang didasari oleh Pancasila akan melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Rambu yang paling umum adalah larangan bagi munculnya peraturan hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Tak boleh ada peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan dan keberadaban, tak boleh ada peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan, tidak boleh lahir suatu peraturan yang mempunyai potensi merusak keutuhan ideologi dan teritori bangsa dan negara Indonesia, tak boleh ada peraturan yang melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan yang terpenting adalah peraturan tersebut tidak melanggar nilai-nilai keadilan sosial.

Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila ditransformasikan dalam cita hukum serta asas-asas hukum, yang selanjutnya dirumuskan dalam konsep hukum nasional Indonesia dalam rangka mewujudkan nilai keadilan, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Negara hukum Pancasila mengandung sifat kolektif, personal dan religius. Implementasi dari sifat tersebut adalah keseimbangan, keselarasan, harmonis. Hukum negara merupakan nilai kemanusiaan agar harkat dan martabatnya terjaga dan hukum negara harus disesuaikan apabila mengganggu keselarasan kehidupan bersama. Indonesia sebagai negara hukum dalam perspektif Pancasila mensyaratkan kesediaan segenap komponen bangsa untuk memupuk budaya musyawarah. Lintasan sejarah kehidupan manusia telah memberikan bukti-bukti empiris bahwa melalui musyawarah, suatu bangsa dapat meraih apa pun yang dipandang terbaik bagi bangsanya.³⁶

Negara hukum Pancasila di samping memiliki elemen-elemen yang sama dengan elemen negara hukum dalam *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Pada sisi lain, negara hukum Pancasila memiliki elemen-elemen yang spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, tidak adanya pemisahan

³⁶Syaiful Bakhri, Pancasila... *Op. Cit.*

antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang mengabdikan pada keutuhan negara kesatuan Indonesia.³⁷

Sejalan dengan hal itu, karakteristik *omnibus law* harus selaras dan serasi dengan karakteristik sistem hukum Pancasila. Mohammad Koesno mengatakan bahwa karakteristik hukum Indonesia ialah berwatak melindungi bukan memerintah begitu saja. Perlindungan yang dimaksud dalam hal ini adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah. Terkait hal ini, ada dua ide yang menjadi acuan dasarnya, yakni sebagai berikut.

- a. Perlindungan itu mendasarkan diri pada persatuan.
- b. Dalam merealisasikan persatuan, terkandung suatu ide yang menjadi acuan persatuan, yakni terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁸

Apa yang disajikan dalam *omnibus law*, haruslah mencerminkan kedua karakteristik tersebut. Ia harus berwatak melindungi bukan semata-mata perintah dari penguasa kepada rakyatnya. Watak inilah yang pada akhirnya menjadi satu pelecuk semangat persatuan yang bermuara pada nilai-nilai keadilan sosial. Apa yang kita lihat saat ini dengan perdebatan-perdebatan yang ada terkait konsep *omnibus law*, seyogianya difokuskan pada gap-gap internalisasi dan implementasi filosofi Pancasila, jangan sampai dibiarkan semakin menganga. Makna filosofi Pancasila yang begitu harmonis tidak boleh hanya dijadikan sebatas sebuah jargon, namun harus benar-benar meresap dalam jantung peraturan perundang-undangan. Perdebatan-perdebatan formil yang ada memang tidak dapat kita bantah, namun apa yang harus kita lakukan saat ini ialah untuk memfokuskan pada substansi materiil dari *omnibus law* tersebut, jangan sampai melenceng dari Pancasila.

³⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 70.

³⁸Mohammad Koesno, Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Nasional Kita”, Makalah disajikan dalam Pra Seminar “Identitas Hukum Nasional” yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 19-21 Oktober 1984, hlm. 4. Baca Juga Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum... Op.Cit.* hlm. 54.

Perdebatan utama dalam *omnibus law* bukan terletak pada hal-hal formil suatu peraturan perundang-undangan apakah cocok atau tidak untuk diterapkan dan ditransplantasikan dalam sebuah sistem hukum tertentu. Ketiadaan sekat-sekat (*Boarderless*) negara dalam era globalisasi saat ini menggiring sistem hukum konvensional dengan pengkotak-kotakannya kedalam sistem hukum modern yang lebih pluralis. Meski Terdapat beberapa karakteristik berbeda antara sistem hukum *Civil Law* dengan *Common Law*. Namun, karena kelenturan hukum saat ini banyak terjadi akulturasi sistem hukum antara kedua sistem hukum besar dunia. Tentu, hal tersebut merupakan proses dari perkembangan budaya pemikiran hukum positivistik yang sangat kaku dan bersifat statis dalam mengikuti perkembangan permasalahan masyarakat yang dinamis. Kecenderungan sifat statis dalam pemikiran hukum positivistik mengakibatkan alur administratif yang rumit dalam aspek keadilan dan pembentukan hukum yang bersifat solutif.³⁹

Genealogi perkembangan hukum modern dilandasi dalam tradisi hukum yang berkembang di Negara Inggris yang mencirikan sistem hukum *Common Law*. Dalam perspektif Prof. Satjipto Rahardjo, bahwa perkembangan hukum dalam tradisi *Common Law* melangkah lebih maju daripada perkembangan hukum positivistik yang diterapkan oleh Prancis. Sistem hukum *Common Law* dianggap lebih dinamis dan dapat mengakomodasi kepentingan keadilan yang tumbuh berkembang dalam masyarakat.⁴⁰ Sebagai konsep Prismatic, apa yang pemerintah lakukan melalui kebijakan *omnibus law* dapat saja dianggap sebagai suatu upaya hukum yang bersifat responsif jika saja terdapat kesesuaian antara *Das Sein* dan *Das Sollennya*. Namun, ketika terdapat ketidaksesuaian dalam penafsiran dan implementasinya, justru akan menjadi problematika hukum itu sendiri. Artinya, ukuran-ukuran yang dipakai untuk membuat aturan-aturan itu (dalam hal ini *omnibus law*) diakui sebagai aturan hukum atau tidak bergantung pada sesuai tidaknya aturan tersebut dengan nilai-nilai dasar dari “cita hukum” kita.

Bahkan, secara lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum bukan semata-mata hanya *rule* dan *logic* tetapi *social structure*

³⁹Muhammad Irfan Hilmy, “Omnibus law Harapan Nyata atau Palsu”, <https://kumparan.com/muhammad-irfan-hilmy/omnibus-law-harapan-nyata-atau-palsu-1sh06yd6AKM> diakses pada tanggal 30 Maret 2020.

⁴⁰*Ibid.*

and behavior. Artinya hukum tidak bisa dipahami secara sempit dalam perspektif aturan-aturan dan logika, tetapi juga melibatkan struktur sosial dan perilaku. Oleh karena itu, hukum tidak hanya urusan keadilan, melainkan juga urusan-urusan politik dan ekonomi.⁴¹ Dengan demikian, pembentukan *omnibus law* dalam sistem hukum Indonesia yang kental dengan corak *civil law*, bukanlah suatu dosa besar demi tegaknya hukum dan keadilan. Pun patut menjadi catatan, hal utama yang harus diingat adalah bahwa nafas dari *omnibus law* adalah benar-benar harus dan telah sesuai dengan semangat Pancasila.

Omnibus law haruslah mencerminkan sifat hukum yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang ada di masyarakat. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, bukan oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Satjipto Rahardjo menyebut hukum responsif sebagai sesuatu hal yang lebih peka terhadap masyarakat. Karakteristik yang menonjol dari konsep hukum responsif adalah terdapat pergeseran penekanan dari aturan-aturan kepada prinsip-prinsip dan tujuan. Di samping itu, hukum responsif lebih mementingkan kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya. Hukum responsif menjadi legitimasi keadilan substantif yang tunduk pada prinsip kebijaksanaan.

Dengan demikian, pada akhirnya, penekanan yang sudah semestinya kita lakukan dalam pendalam konsep *omnibus law* bukan lagi terletak pada kekakuan cara berpikir *legalistik formal* yang sering ditunjukkan kaum positivistis dalam sistem hukum *civil law*. Dalam menemukan nilai-nilai keadilan kita harus mampu *beyond the rule* dan menemukan suatu keadilan substantif. Bahkan Gustav Radbruch sendiri sebagai pelopor tiga nilai dasar Keadilan pernah mengemukakan jika terjadi *spanungsverhältnis*/pertentangan di antara ketiga nilai dasar hukum, hal yang paling diutamakan adalah prinsip keadilan itu sendiri, bukan kemanfaatan hukum atau bahkan kepastian hukum.

Penutup

Pada dasarnya Pancasila merupakan landasan filosofi dan dasar negara bangsa Indonesia yang harus selalu menjiwai dan mendasari dari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi

⁴¹Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum...*, Op,Cit., hlm. 45.

Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional, termasuk dalam pembangunan hukum nasional.

Pancasila telah melahirkan satu sistem yang khas sebagai sistem hukum Indonesia yang umumnya disebut sebagai sistem hukum Pancasila. Sistem hukum yang didasari oleh Pancasila akan melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Rambu yang paling umum adalah larangan bagi munculnya peraturan hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Tak boleh ada peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan dan keberadaban, tak boleh ada peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan, tidak boleh lahir suatu peraturan yang mempunyai potensi merusak keutuhan ideologi dan teritori bangsa dan negara Indonesia, tak boleh ada peraturan yang melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan yang terpenting adalah peraturan tersebut tidak melanggar nilai-nilai keadilan sosial.

Meski *omnibus law* lahir dari negara-negara *anglo saxon* yang bercorak *common law*, pembentukan *omnibus law* dalam sistem hukum Indonesia yang kental dengan corak *civil law*, bukanlah suatu dosa besar. Namun demikian, pembentukan konsep *omnibus law* tersebut harus seiring sejalan dengan nafas Pancasila. Lahirnya *omnibus law* haruslah mencerminkan sifat hukum yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang ada di masyarakat. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan oleh rakyat bukan semata hanya untuk kepentingan penguasa dan pengusaha.

Daftar Pustaka

Buku:

- Bryan A. Garner And Henry Campbell Black. 2009. *Black's Law Dictionary* New York: West.
- Hestu Cipto Handoyo. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Jeremias Lemek. 2007. *Mencari Keadilan: Pandangan Kritis Terhadap Penegakan Hukum DiIndonesia*. Jakarta: Galang Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

- Khudzaifah Dimiyati. 2005. *Teorisasi Hukum Studi Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Moh. Mahfud MD. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Soerojo Wignjodipoero. 1983. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Jakarta: Gunung Agung.
- Yudi Latif. 2011. *Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Internet:

- Paulus Aluk Fajar Dwi Santo. "Memahami Gagasan Omnibus Law". <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasan-omnibus-law/>
- BAPPENAS. "Visi Indonesia 2045: Manfaatkan Bonus Demografi Demi Wujudkan Indonesia Maju". <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/jakarta-menteri-ppnkepala-bappenas-bambang-brodjonegoro-berbicara-mengenai-pentingnya-penyelarasan-visi-indonesia-2045-dengan-vi/>
- Puji Rahayu Risan. "Pro Kontra Omnibus Law". <https://www.suaramerdeka.com/news/opini/221451-pro-kontra-omnibus-law>
- Faldi R. "Obesitas Regulasi dan Lahirnya Omnibus Law di Indonesia". <https://www.kompasiana.com/faldyrizky/5e3b0014097f361765437732/obesitas-regulasi-dan-lahirnya-omnibus-law-di-indonesia?page=all>
- Indonesia.go.id. "Omnibus Law: Solusi dan Terobosan Hukum". <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosan-hukum>
- Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Omnibus_bill,
- CNBC Indonesia. "Lima Alasan Pentingnya Omnibus Law untuk Permudah Investasi". <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191003184319-8-104295/5-alasan-pentingnya-omnibus-law-untuk-permudah-investasi>

Andri Tri Haryono. “Omnibus Law dan Kekeliruan Menafsir Investasi”.
<https://news.detik.com/kolom/d-4902156/omnibus-law-dan-kekeliruan-menafsir-investasi>

Agil Oktaryal. “Bahaya Omnibus Terhadap Demokrasi”. <https://kolom.tempo.co/read/1282810/bahaya-omnibus-law-terhadap-demokrasi/full&view=ok>

Ady Thea D. “Tiga Guru Besar ini beri masukan soal omnibus law”.
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e42837ad4b2a/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/>

Muhammad Irfan Hilmy. “Omnibus law Harapan Nyata atau Palsu”.
<https://kumparan.com/muhammad-irfan-hilmy/omnibus-law-harapan-nyata-atau-palsu-1sh06yd6AKM>



DISKONEKSI *OMNIBUS LAW* DALAM MERESPONS REFORMASI REGULASI

Auliya Khasanofa

Pendahuluan

Pada pidato pertamanya setelah dilantik sebagai Presiden RI 2019-2024, pada hari Minggu tanggal 20 Oktober 2019 lalu, Presiden Joko Widodo menyinggung akan membuat sebuah konsep hukum¹ perundang-undangan yang disebut *Omnibus Law*.² Padahal dalam janji

¹Menurut Utrecht, hukum adalah himpunan petunjuk hidup (yang biasanya disebut norma atau kaidah) perintah-perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah atau penguasa masyarakat itu. Agar sesuatu petunjuk hidup itu harus dilengkapi, atau diperkuat, dengan anasir yang memaksa (*element van dwang*). Kaidah adalah petunjuk hidup yang memaksa. Secara umum fungsi hukum ialah: (a) memelihara ketertiban dalam masyarakat; (b) menjamin kepastian hukum; (c) sebagai pengayom masyarakat; (d) peleraai perselisihan-perselisihan dalam masyarakat; (e) membagi kekuasaan dan kewenangan dalam negara dan pemerintahan, (f) menegakkan keadilan. Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm. 11-15.

²Menurut *Kamus Hukum Merriam-Webster*, istilah *omnibus law* berasal dari *omnibus bill*, yakni UU yang mencakup berbagai isu atau topik. Kata “omnibus” berasal dari bahasa Latin yang berarti “segalanya”. Omnibus law atau sering disebut juga omnibus bill adalah: *A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provisions. 2. A bill that deals with all proposals relating*

kampanye saat kampanye yang menghadirkan program kerja Nawacita³ tidak pernah tersebut mengenai *Omnibus Law*. Hal tersebut merupakan suatu hal yang aneh dan membingungkan dalam demokrasi⁴ yang menggunakan sistem pemilihan langsung yang janji kampanye menjadi salah satu acuan presiden dalam menjalankan program kerjanya.

to a particular subject, such as an 'omnibus judgeship bill' covering all proposals for new judgeships or an 'omnibus crime bill' dealing with different subjects such as new crimes and grams to states for crime control. Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co 2004), hlm. 175.

³Presiden Jokowi pada saat kampanye terkenal dengan program kerja yang akan dilaksanakan ketika dia menjabat, yaitu Program Nawacita. Berikut adalah sembilan program Nawacita yang disarikan dari situs www.kpu.go.id: (1) menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang tepercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritime; (2) membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan; (3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan; (4) menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan tepercaya; (5) meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar"; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2019. (6) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya; (7) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik; (8) melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia; (9) mempertahankan kebhinnekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui kebijakan memperkuat pendidikan kebhinnekaan dan menciptakan ruang-ruang dialog antarwarga.

⁴Demokrasi seharusnya mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang vis a vis negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif. Lihat Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, (Yogyakarta: Total Media, 2011) hlm. 2.

Menurut Jokowi, melalui *Omnibus Law*, akan dilakukan penyederhanaan kendala regulasi yang saat ini berbelit dan panjang dan merupakan suatu UU yang sekaligus merevisi beberapa UU. Untuk merealisasikan hal tersebut, Jokowi akan mengajak DPR RI untuk membahas tiga UU besar, di antaranya Undang-Undang (UU) tentang Perpajakan, Cipta Lapangan Kerja dan Undang-Undang tentang Pemberdayaan Usaha Menengah Kecil dan Mikro (UMKM). Masing-masing UU tersebut akan menjadi Omnibus Law.

Pembentukan peraturan perundang-undangan⁵ yang menjadi kewenangan lembaga legislatif di Indonesia⁶ dikenal dengan undang-undang. Pembentukan undang-undang⁷ adalah bagian dari aktivitas bernegara dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari atas gabungan individu manusia dengan segala dimensinya dan dinamikanya⁸ sehingga perancangan dan pembentukan undang-undang⁹ yang dapat diterima

⁵Arti Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 adalah peraturan tertulis yang di dalamnya 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.” Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum.

⁶Dalam rumpun *rule making function* terdapat DPR + Presiden, MPR, dan DPD, namun demikian secara umum badan pembentuk undang-undang dikenal dengan istilah badan legislatif (legislatif). Badan legislatif adalah lembaga yang legislate atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, nama lain yang sering dipakai ialah parlemen. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1988) hlm. 173.

⁷Dalam pembentukan undang-undang secara komprehensif memperhatikan 3 dimensi yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dengan memandang masa depan yang dicita-citakan. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, (www.parlemen.net, diakses pada 30 Maret 2020).

⁸Satjipto Rahardjo, “Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis”, *Makalah dalam Seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia”* Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998, hlm. 3-5.

⁹Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor, yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran

masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang tidak mudah.¹⁰ Fakta tidak mudahnya terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.¹¹

Dasar hukum pembentukan Undang-Undang terdapat dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 antara lain sebagai berikut.

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari semenjak rancangan.

Kedudukan DPR berdasarkan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 lebih kuat di bidang pembentukan undang-undang merupakan sesuatu yang tidak perlu diperdebatkan, jika hal tersebut diletakkan pada fungsi utama dari DPR yang secara konstitusional merupakan lembaga legislatif. Dengan demikian, peranan Presiden (eksekutif) disini merupakan mitra dan tidak memiliki kedudukan yang kuat dibanding DPR dalam proses pembentukan undang-undang.¹² Dengan

kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materiil hukum yang hendak merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat. Lihat H. Bomer Pasaribu, "Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amendemen dari Perspektif Program Legislasi", *Majalah Hukum Nasional* (1), 2007, hlm. 164-165.

¹⁰Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hlm. 3.

¹¹Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, (Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc., 1991), hlm. 4.

¹²Saldi Isra, *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi* (Jakarta: Kompas, 2009) hlm. xi.

menghadirkan kewenangan DPR sebagai pembentukan Undang-Undang semakin jelas proses politik sangat dominan dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia yang masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan.¹³ Mengingat undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan, pembentukan undang-undang dapat diartikan sebagai pembuatan undang-undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹⁴ Pernyataan bahwa “hukum adalah produk politik” sarat kepentingan penguasa¹⁵ adalah benar jika didasarkan pada *das sein* dengan mengonsepskan hukum sebagai undang-undang. Faktanya jika hukum dikonsepskan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah

¹³Hierarki norma hukum disampaikan oleh Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell and Russell, 1945), hlm. 113.

¹⁴Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: (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; dan (g) keterbukaan. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat termuat dalam Pasal 7 Undang-Undang tersebut.

¹⁵Tiap substansi produk hukum akan menunjukkan kepentingan-kepentingan dari penguasa, namun demikian produk hukum harus terikat oleh syarat-syarat dasar *rechtstaat*, seperti: 1. Asas legalitas, bahwa setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan. 2. Pembagian kekuasaan, bahwa kekuasaan negara tidak boleh bertumpu hanya pada satu tangan. 3. Hak-hak dasar (*grundrechten*) sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang. 4. Pengawasan peradilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah. Lihat A. Kahar Maranjaya, *Supremasi Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, (<http://www.google.co.id/url? Ect.>, diakses pada 30 Maret 2020).

produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.¹⁶

Karakter hukum responsif, represif¹⁷ bahkan menyesatkan semuanya tergantung pada konfigurasi politik dan sistem pemerintahan suatu negara. Jika konfigurasi politik dalam negara berjalan secara demokrasi, akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif. Sebaliknya jika konfigurasi politik dalam negara berjalan secara otoriter, akan melahirkan produk hukum represif apalagi konfigurasi politiknya tidak jelas bahkan cenderung membingungkan dapat menyebabkan karakter hukum yang menyesatkan. Benyamin Akzin seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto antara lain mengemukakan: “oleh karena norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan dan partisipasi masyarakat.¹⁸ Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat, kepastian hukum, dan keadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mencerminkan keadilan bagi masyarakat¹⁹ diperlukan politik perundang-undangan yang menjadi landasan dan arah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan selera penguasa atau bahkan investor dan pengusaha belaka seperti yang ditengarai

¹⁶Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 373.

¹⁷Karakter hukum responsif, ada beberapa indikator penting, yaitu: (1) pembuatannya partisipatif, (2) muatannya aspiratif, dan (3) rincian isinya limitatif. Sementara itu, indikator produk hukum ortodoks/otoriter adalah: (1) pembuatannya sentralistik-dominatif, (2) muatannya elitis, dan (3) rincian isinya statis.

¹⁸Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, 2010, hlm. 16.

¹⁹Pada praktiknya partisipasi masyarakat atau *civil society* dalam proses pembentukan undang-undang menurut Saifudin ada berbagai macam cara yang dilakukan masyarakat dalam menyampaikan partisipasinya dalam pembentukan UU, yaitu, datang langsung ke DPR, menggunakan media, dan melakukan unjuk rasa. Lihat Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009) hlm. 87.

terdapat dalam RUU *Omnibus Law*. Muncul pertanyaan Mengapa *omnibus law* menjadi prahara hukum yang menyesatkan?

Pembahasan

Undang-Undang adalah produk hukum yang pembuatannya tidak lepas dari proses politik. Gaya atau motif politik yang dimaksud disini merujuk kepada cara-cara yang digunakan legislatif maupun eksekutif untuk melancarkan proses legislasi. Gaya atau motif politik ini sebenarnya bertujuan untuk mengakselerasi proses legislasi, namun tidak jarang ditemukan dalam praktik bahwa gaya atau motif politik bertujuan untuk membentuk konsensus baik di partai politik, parlemen, maupun pemerintah dengan parlemen. Ataupun hal ini digunakan untuk memasukkan agenda politik tertentu. Model *omnibus law* di Indonesia²⁰ yang menurut versi Jokowi²¹ dalam pidatonya²²

²⁰Gagasan Omnibus Law tersebut langsung mendapatkan polemik di tengah masyarakat karena di dalam penyusunan RUU Cipta Kerja, landasan sosiologis terkesan dibuat-buat dan tidak menggambarkan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Bahkan dapat disebut bahwa dalam pembentukan RUU Cipta Kerja ini kemungkinan besar terdapat perbedaan paradigma yaitu paradigma demi orang banyak atau demi kepentingan negara. Paradigma demi orang banyak lebih mengutamakan hal-hal yang menjadi kebutuhan masyarakat. Sedangkan paradigma pemerintah dalam pembentukan RUU Cipta Kerja ini lebih kepada terciptanya pertumbuhan ekonomi yang cepat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai pernyataan pemerintah yang menyebut bahwa RUU Cipta Kerja merupakan salah satu sarana menyederhanakan dan mengharmonisasikan regulasi yang bertujuan memberikan kemudahan investasi di Indonesia dengan harapan dapat memberikan dampak positif pada meningkatnya investasi. Lihat Zainal Arifin Mochtar, *Omnibus Law: Solusi atau Involusi?*, Seminar Nasional Dies Natalies FH UGM, 2020.

²¹Omnibus Law versi Jokowi kali ini akan berbentuk undang-undang yang di dalamnya mengatur berbagai macam hal dan kemudian digabungkan dengan tujuan untuk menghapuskan ketentuan yang telah ada sebelumnya. Terlepas dari berbagai pandangan yang ada, dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam Omnibus Law diatur berbagai macam substansi yang berbeda dan pembentukan Omnibus Law bertujuan untuk simplifikasi berbagai regulasi yang ada. Bila dilihat secara kasat mata, tentu Omnibus Law ini memudahkan pemerintah untuk menciptakan suatu peraturan yang dapat mencakup berbagai bidang kehidupan di dalam satu buah produk hukum.

²²Jokowi menyebutkan ada 5 tahapan besar yang akan dilakukannya bersama Ma'ruf Amin untuk 5 tahun ke depan. Lima hal yang menjadi poin dalam pidato Jokowi: (1) melanjutkan pembangunan infrastruktur; (2) pembangunan SDM; (3) pangkas yang menghambat investasi; (4) reformasi birokrasi; (5) penggunaan APBN tepat sasaran.

pada Sidang Paripurna MPR RI 20 Oktober 2019 bertujuan untuk menyederhanakan permasalahan regulasi terkait investasi di Indonesia yang berbelit dan saling tumpang tindih seharusnya dimulai dengan mengubah UU bidang investasi terkait dengan kemudahan perizinan usaha supaya saling menyesuaikan dan tidak tumpang tindih. Dengan demikian harmonisasi UU bidang investasi akan menguntungkan para investor, masyarakat dan negara. *Omnibus law* sebenarnya lebih dikenal di negara yang menganut sistem hukum *common law*²³ dibandingkan sistem hukum *eropa continental*,²⁴ seperti Amerika Serikat, Filipina, Australia, dan Inggris.²⁵ Di Amerika, teknik ini memungkinkan suatu

²³Negara yang menganut sistem hukum *common law* yang memiliki akar sejarah pada kerajaan Inggris menjadikan putusan pengadilan sebagai basis hukumnya. Hal ini dikarenakan pada sejarah awal kerajaan Inggris tidak ada parlemen yang kuat melainkan hanya pemerintah raja yang digunakan sebagai aturan hukum. Ketika ada suatu perkara yang diputus oleh hakim, putusan tersebut tidak hanya mengikat pihak yang berperkara tetapi juga berlaku umum untuk kasus yang serupa. Putusan hakim tersebut menjadi penting karena ketiadaan undang-undang yang disahkan oleh parlemen atau kesulitannya membuat peraturan yang mengikuti perkembangan masyarakat. Dengan demikian, hakim dan pengadilan berperan besar dalam membentuk hukum di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Inggris. Law Berkeley, "The Common Law And Civil Law Traditions," <https://www.Law.Berkeley.Edu/Library/Robbins/Pdf/Commonlawcivillawtraditions.Pdf>, diakses pada tanggal 31 Maret 2020.

²⁴Negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental 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*). Sumber hukumnya undang-undang (*statute*), peraturan turunan (*regulation*), dan kebiasaan yang tidak bertentangan dengan hukum (*custom*). Putusan hakim pada sistem hukum *civil law* sering kali dianggap bukan suatu hukum. John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction To The Legal System Of Western Europe And Latin America*, (California: Stanford University Press, 1985), hlm. 23.

²⁵Omnibus Law banyak dikenal di negara penganut sistem common law seperti Amerika, Kanada, Australia, dan negara-negara common law lainnya. Pada bulan Januari 2019, Turki menerapkan Undang-Undang Omnibus nomor 7161 yang membuat beberapa perubahan signifikan, salah satunya perbedaan mata uang berbasis PPN, menjadikan "proporsi biaya pelanggan" atau rasio harga konsumen sebagai alasan untuk memutuskan kenaikan biaya sewa, seperti pengecualian biaya 70% pada kompensasi untuk tenaga kerja pesawat terbang pribadi. Seperti halnya Turki, Selandia Baru juga mengaktualisasikan Undang-Undang Omnibus untuk pengumpulan pajak yang terkandung dalam Undang-Undang Ketetapan Pajak 2019.

rancangan undang-undang terpadu (*omnibus bill*), yang berisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa undang-undang sekaligus, diajukan ke parlemen untuk mendapat persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Kelebihan undang-undang ini hanyalah dan tak lebih dari sifatnya yang multisektor dan waktu pembahasannya yang bisa lebih cepat daripada pembentukan undang-undang biasa. Kelebihan inilah yang dapat menyesatkan jika diterapkan di negara *civil law* demokratis seperti Indonesia.

Secara yuridis, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sistematisasi pokok yang dapat diatur oleh Undang-Undang diatur berdasarkan Pasal 10, yang mana terdapat beberapa poin mulai dari perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang hingga pemenuhan hukum bagi masyarakat. Namun tidak ada materi yang menyebutkan mengenai Undang-Undang dapat mengatur perubahan pasal terhadap multi-regulasi. Pengaturan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang tersebut juga telah ada ketentuan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam Naskah Akademik. Hal tersebut dilakukan untuk mengidentifikasi dan mengharmonisasi kompleksitas berbagai Peraturan Perundang-undangan sektoral yang tidak selaras dan koheren dengan Undang-Undang yang sedang disusun. Ada proses sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Artinya dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini pun jika dalam tahapan dalam pembentukannya sejak perencanaan hingga pengundangannya dilaksanakan dan dilalui dengan benar maka akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Konsep *Omnibus Law* sangat lazim diterapkan di negara-negara dengan konsep hukum *common law*. Dalam sistem pembentukan perundang-undangan di Indonesia jelas sudah ada aturannya yakni Undang-Undang

Pedoman tersebut diberikan untuk meningkatkan program tindakan yang pada saat ini berlaku dalam sistem basis yang luas dan tarif rendah sehingga mendukung konsistensi dengan komitmen biaya. Australia juga telah memanfaatkan metodologi omnibus. Salah satu Undang-undang Omnibus di Australia adalah Tindak Lanjut Penggunaan US FTA yang digunakan untuk mewujudkan pemahaman perdagangan yang terorganisasi antara AS dan Australia.

(UU) Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. konsep *Omnibus Law* akan menjadi produk hukum yang menyesatkan karena struktur perundang-undangan di Indonesia secara teori belum mengatur secara spesifik tentang konsep ini.

Jika menggunakan pendekatan sistem perundang-undangan nasional, hal ini sudah menjadi ketentuan yang dikehendaki oleh konstitusi sebagaimana mestinya bahwa sistem hukum kita adalah sistem hukum tertulis dan menghendaki adanya teori hierarki menghadirkan peraturan berjenjang (*Stufenbau Theory*)²⁶ dengan tokohnya Hans Kelsen.²⁷ UU *omnibus law* apabila dipaksakan masuk kedalam kualifikasi sebagai UU payung (*umbrella act*) karena mengatur secara menyeluruh dan mempunyai daya ikat terhadap aturan yang lain.²⁸ Namun demikian, Indonesia tidak mengenal UU payung, sebab struktur perundang-undangan di Indonesia semua UU organik sama derajat dan daya ikatnya. Untuk kepentingan itu dan mengakomodasi pengaturan tentang konsep *omnibus law*, maka perlu diatur dengan melakukan revisi terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga mempunyai legitimasi secara yuridis. Hal ini penting untuk mengantisipasi berbagai upaya hukum oleh pihak-

²⁶Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Lihat Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

²⁷Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen "*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*". Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Massachusetts, USA: Harvard University Printing Office Cambridge, 2009), hlm. 124.

²⁸Perbedaan *Omnibus Law* dengan UU payung, maupun kodifikasi, terletak pada esensinya. *Omnibus Law* ini memiliki esensi sebagai penyederhanaan beberapa undang-undang yang telah dianggap tumpang tindih dan tidak harmonis. Selain itu, *Omnibus Law* sekaligus bertujuan mencabut, menambah, dan mengubah beberapa UU sekaligus dan menjadikannya sebagai satu dokumen sehingga semakin jelas bahwa *Omnibus Law* nantinya dianggap oleh pemerintah sebagai solusi penyederhanaan regulasi. Ismail, "Mendukung *Omnibus Law* sebagai Upaya Memangkas Tumpang Tindih Regulasi", *Bali Express*, 15 Januari 2020.

pihak tertentu dengan mempersoalkan di Mahkamah Konstitusi (MK) karena secara prosedural sudah bermasalah sejak awal.

Melihat salah satu Naskah Akademik misalnya Rancangan Undang-Undang Cipta kerja (RUU Cika) yang sempat beredar di masyarakat terdapat kajian mengenai asas/prinsip yang dijadikan landasan perumusan RUU Cika ini. Ditemukan banyak asas yang saling bertabrakan, tidak sesuai dengan praktik perumusan RUU Cika dan juga bertentangan dengan kajian teoretis yang dikedepankan pada NA RUU Cika. Hal pertama, yaitu prinsip *good governance*, yaitu penggunaan kekuasaan pemerintah secara transparan dan partisipatif. Prinsip ini pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh administrator dalam melaksanakan hukum positif. Materi kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'machtsanwending'*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*) dan prinsip berdasarkan alasan (*principle of reasonableness*). Hal ini tidak tercerminkan dalam proses pembuatan RUU Cika, sulitnya akses terhadap naskah akademik bahkan draft RUU Cika ini sendiri menjadi bukti tidak transparan pemerintah dalam merumuskan sebuah regulasi. Tertutupnya perumusan *Omnibus Law* dan tidak dilibatkannya pihak pekerja dalam proses perumusan regulasi sudah mengkhianati prinsip *good governance*.

Hal ini membuktikan pendapat Patrick Keyzer yang mengatakan bahwa akan banyak persoalan yang harus dihadapi dalam pembentukan RUU *omnibus law* antara lain:

1. *very difficult to draft;*
2. *limited opportunities for debate and scrutiny;*
3. *may make consultation very difficult;*
4. *may be hard to implement;*
5. *can add to the complexity, rather than remove it.*²⁹

Mengacu pada pidato Ketua DPR RI pada rapat paripurna DPR RI penutupan masa persidangan I tahun sidang 2019 dan penutupan

²⁹Patrick Keyzer, "La Trobe Law School, La Trobe University", Australia, *Materi Kuliah Tamu*, The Indonesian Omnibus Law: Opportunities and Challenges Universitas Brawijaya, Malang, 29 Januari 2020.

masa bakti keanggotaan DPR RI periode tahun 2014-2019 pada Senin 30 September 2019. Dalam pidato tersebut disampaikan bahwa masa persidangan I tahun sidang 2019 berlangsung 32 hari kerja di mana sampai dengan tanggal 29 September 2019 dihasilkan 91 RUU yang terdiri atas 36 RUU dari daftar prolegnas tahun 2015-2019 dan 55 RUU kumulatif terbuka dalam pidato tersebut tidak disampaikan terkait RUU Perubahan terhadap Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara. Namun, berdasarkan berita yang dimuat dalam majalah tempo terbitan tanggal 13 Oktober 2019 hlm. 73 diberitakan pada paragraf 6-7: “Setelah berkonsultasi dengan DPR pada Senin, 23 September lalu, Presiden meminta Dewan menunda pengesahan empat Rancangan Undang-Undang. Rinciannya: Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang Pertanahan, serta Undang Undang Pemasarakatan. Pembahasan nyatanya terus berlangsung, bahkan makin intensif di ujung masa tugas anggota Dewan. Pada Rabu malam 25 September lalu, Kementerian Energi menyerahkan daftar inventarisasi masalah untuk perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 kepada Komisi Energi pertemuan yang semula dirancang berlangsung pada pukul 13.00 itu digeser ke malam hari karena Menteri Energi dan wakilnya dipanggil mengikuti rapat di istana.” Berdasarkan hal tersebut kondisi ini menggambarkan bahwa pembentukan Undang-Undang di Indonesia tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ketiadaan RUU tertentu dalam Prolegnas tidak menjadi penghalang untuk dilakukan pembahasan di DPR RI. Jika tahapan dalam Prolegnas tidak dijalani dengan benar demikian juga dengan mekanisme penyusunan dan pembahasan sebagaimana gambaran pemberitaan dalam majalah *Tempo* terbitan tanggal 13 Oktober 2019 terkait RUU Perubahan terhadap UU Minerba. Jadi saat ini apakah urgen untuk melaksanakan Undang-Undang Omnibus sebagai metode “sapu jagat”, yang tidak lazim di Negara dengan sistem hukum Eropa continental dalam hal pembentukan Undang-Undang sehingga dapat membentuk Undang-Undang yang berkeadilan.³⁰

³⁰Masa Sidang I menghasilkan: 1. RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2018; 2. RUU APBN Tahun 2020; 3. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; 4. RUU tentang Pekerja Sosial; 5. RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD; 6. RUU tentang Perubahan Kedua Atas

Pusat Studi dan Kebijakan Publik mencatat ada tiga potensi permasalahan hukum dari model *Omnibus Law*. *Pertama*, *Omnibus Law* berpotensi mengabaikan ketentuan formal pembentukan undang-undang. Sifatnya yang cepat dan merambah banyak sektor dikhawatirkan akan menerobos beberapa tahapan dalam pembentukan undang-undang, baik di tingkat perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, maupun pengundangan. Pelanggaran ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menghendaki segala tindakan pemerintah didasari hukum. *Kedua*, *Omnibus Law* mempersempit keterbukaan dan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Dalam praktik di beberapa negara, pembentukan undang-undang *Omnibus Law* didominasi oleh pemerintah atau DPR. Materi dan waktu pengerjaannya pun bergantung pada instansi tersebut. Biasanya undang-undang diusahakan selesai secepat mungkin, bahkan hanya dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Akibatnya, ruang partisipasi publik menjadi kecil, bahkan hilang. Padahal prinsip keterbukaan dan partisipasi dalam membuat undang-undang adalah roh utama dalam negara demokratis. Pelanggaran atas prinsip ini tentu sangat mengkhawatirkan. *Ketiga*, *Omnibus Law* bisa menambah beban regulasi jika gagal diterapkan. Dengan sifatnya yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang, pembahasan undang-undang *Omnibus Law* dikhawatirkan tidak komprehensif. Pembahasan akan berfokus pada undang-undang *Omnibus Law* dan melupakan undang-undang yang akan dicabut, yang

UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK; 7. RUU tentang Sumber Daya Air; 8. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; 9. RUU tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan; 10. RUU tentang Ekonomi Kreatif; 11. RUU tentang Pesantren; 12. RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara. RUU prioritas dalam pembicaraan tingkat I adalah: 1. RUU Pertanahan; 2. RUU Kepulauan; 3. RUU Kewirausahaan Nasional; 4. RUU tentang Desain Industri; 5. RUU tentang Bea Materai; 6. RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual; 7. RUU Minuman Beralkohol; 8. RUU tentang Pertembakauan; 9. RUU tentang Perkoperasian; 10. RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan. Dalam pidato tersebut juga disampaikan bahwa DPR menunda pengesahan atas tiga RUU yaitu: RUU KUHP, RUU tentang Pemasarakatan dan RUU tentang Pertanahan. Lihat Indah Dwi Qurbani, *RUU Omnibus Law Cipta Kerja dan Problematika di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral*, disampaikan dalam *Focus Group Discussion RUU Omnibus Law Cipta Kerja dan Problematikanya*, Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah bekerja sama dengan Forum Dekan FH dan Ketua STIH PTM Serta Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang.

akan menghadirkan beban regulasi lebih kompleks. Misalnya, bagaimana dampak turunan dari undang-undang yang dicabut, dampak terhadap aturan pelaksanaannya, dan implikasi praktis di lapangan. Belum lagi jika undang-undang *omnibus law* ini gagal diterapkan dan membuat persoalan regulasi semakin runyam. Dalih *lex posterior derogat legi priori* (hukum baru mengesampingkan hukum lama) saja tidak cukup karena menata regulasi tidak bisa dengan pendekatan satu asas.³¹

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) menyorotinya *Omnibus Law* versi Jokowi dengan menganalisis berbagai perubahan yang berdampak pada lingkungan hidup dan sumber daya alam. Beberapa isu yang menjadi catatan penting antara lain terkait perizinan berbasis risiko, isu kewenangan dalam perizinan pertambangan dan pertanian (perkebunan), mekanisme penyelesaian timpang tindih kawasan hutan, kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyediaan ketenagalistrikan, dan kewenangan Peraturan Pemerintah (PP) untuk mengubah ketentuan undang-undang yang tidak diubah dalam undang-undang ini.³²

Salah satu data berdasarkan data KODE Inisiatif, selama 16 tahun Mahkamah Konstitusi (MK) menegakkan konstitusi, terdapat 29 dari 79 undang-undang yang diubah oleh RUU *Omnibus Law* tentang Cipta Kerja pernah diujikan di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, terdapat 54 putusan MK yang bertautan dengan undang-undang yang diubah oleh RUU Cipta Kerja. KODE Inisiatif mencatat, terdapat 31 putusan MK yang tidak diindahkan oleh pemerintah dalam menyusun substansi RUU Cipta Kerja. Ketidacacuhan tersebut bisa dilihat dari tiga polarisasi, *pertama*, putusan MK tidak ditindaklanjuti di dalam RUU Omnibus Cipta Kerja atau dengan kata lain, norma-norma yang telah dibatalkan atau ditafsirkan MK tidak diakomodasikan ke dalam RUU Cipta Kerja. *Kedua*, tindak lanjut terhadap putusan MK bersifat parsial atau hanya sebagian yang diakomodasikan di dalam RUU Cipta Kerja. *Ketiga*, munculnya pasal zombie atau pasal-pasal yang telah dibatalkan oleh

³¹Rofiq Hidayat, "RUU Cipta Kerja Langkah Mundur Reformasi Regulasi", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e467b351c48b/pshk--ruu-cipta-kerja-langkah-mundur-reformasi-regulasi> diakses 30 Maret 2020.

³²Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), "Omnibus Law (RUU Cipta Kerja) untuk Siapa?", <https://icel.or.id/isu/lain-lain/omnibus-law-ruu-cipta-kerja-untuk-siapa/>, diakses 30 Maret 2020.

MK akibat bertentangan dengan UUD 1945 dihidupkan kembali oleh pemerintah di dalam RUU Cipta Kerja.³³

Dalam kajian ekonomi bahkan Faisal Basri menyebut *Omnibus Law* dengan sesat pikir dengan menyatakan bahwa enyahkan penyumbatan pembuluh darah di jantung. Jangan lagi terjadi dana puluhan triliun rupiah yang dihimpun dari darah dan keringat rakyat diinvestasikan di perusahaan-perusahaan yang tidak punya reputasi baik, yang digelayuti oleh para elite penguasa seperti terjadi pada kasus Jiwasraya dan Asabri. Benahi pula regulatornya, terutama OJK, yang kebobolan berulang kali. Presiden kerap mengeluhkan investasi sebagai biang keladi dari pertumbuhan yang tak beringsut dari 5 persen. Presiden memandang investasi jeblok. Masih menurut Presiden, kebijakan selama ini belum ada yang “nendang”. Presiden juga mengeluhkan tak ada satu pun perusahaan yang merelokasikan pabriknya dari China ke Indonesia sebagai imbas dari perang dagang Amerika Serikat dengan China. Jika *omnibus law* bertujuan untuk menggenjot investasi agar pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, boleh jadi jauh api dari panggang. Jika investasi asing yang hendak disasar, justru belakangan ini investor asing banyak yang “diusir”. Malahan pemerintah mendorong pelaku dalam negeri untuk mengambil alih investasi asing: saham Freeport diambil alih BUMN (PT Inalum), Blok Mahakam dan Blok Rokan diambil alih PT Pertamina, Holcim juga diambil alih oleh BUMN (PT Semen Indonesia).³⁴

Salah kaprah dengan menunjukkan tujuan *Omnibus law* yang didengungkan untuk meningkatkan daya saing dan mendorong investasi, malah menciptakan problematika. Pemerintah berkeyakinan bahwa hambatan utama dalam peningkatan investasi dan daya saing adalah terlalu banyaknya regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Melalui *omnibus law*, pemerintah akan merevisi 82 UU yang terdiri dari 1.194 pasal. RUU *omnibus law* akan terbagi dalam 11 klaster, yakni penyederhanaan perizinan, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, serta kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMKM. Selanjutnya klaster dukungan riset dan inovasi,

³³Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KODE Inisiatif), “Pasal-Pasal Inkonstitusional RUU Cipta Kerja”, *Kajian Singkat*, Jakarta, 05 Maret 2020.

³⁴Faisal Basri, “Sesat Pikir Omnibus Law”, <https://faisalbasri.com/2020/01/19/sesat-pikir-omnibus-law/>, diakses 30 Maret 2020.

administrasi pemerintahan, pengenaan sanksi, pengadaan lahan, investasi dan proyek pemerintah, serta kawasan ekonomi. Semuanya itu dihadirkan melulu untuk kepentingan investasi yang faktanya melabrak banyak kepentingan rakyat.

Dalih pemerintah untuk memperlihatkan kebijakan yang holistik seperti *Omnibus Law*, pemerintah terpantau telah membentuk Satuan Tugas (Satgas) *Omnibus Law* yang berjumlah 127 orang. Satgas *Omnibus Law* terdiri dari perwakilan kementerian atau lembaga terkait, pengusaha, akademisi, kepala daerah, dan tokoh-tokoh masyarakat. Nama-nama pengusaha besar yang terdapat dalam Satgas tersebut, antara lain CEO Lippo Group James Riady, Komisaris Utama Bosowa Corporation Erwin Aksa, Komisaris PT Bakrie & Brothers Tbk Bobby Gafur Umar, Ketua Umum Apindo Hariyadi Sukamdani, Wakil Ketua Kadin Bidang Tenaga Kerja dan Hubungan Industrial Anton J. Supit, Ketua Umum Indonesia National Shipowners Association (INSA) Carmelia Hartoto, dan Wakil Ketua Kadin Bidang Perindustrian Johnny Darmawan. Beberapa kepala daerah juga masuk dalam Satgas ini, seperti Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan, Wali Kota Tangerang Selatan Airin Rachmi Diany, dan Bupati Banyuwangi Abdullah Azwar Anas.

Keterlibatan para pengusaha dalam satgas *Omnibus Law* terlihat dominan dari penyusunan *Omnibus Law* ini. Keberadaan pekerja atau buruh bahkan masyarakat yang terkena imbasnya terlihat diabaikan dan sengaja dibiarkan meski sudah menyampaikan pendapatnya melalui saluran berbagai media bahkan demonstrasi padahal mereka yang nantinya pasti akan merasakan dari kebijakan ini jika terwujud karena mereka memang setiap waktu selalu berada pada posisi yang marginal. Dibentuknya satgas *Omnibus Law* oleh Pemerintahan nampaknya menciptakan kegaduhan yang luar biasa. Awalnya yang sering disampaikan Jokowi ingin membentuk badan seperti pusat legislasi nasional yang kredibel dan *capable* yang menjadi tempat untuk mengonsolidasikan norma malah menghadirkan *Omnibus Law* yang tidak sesuai dengan tatanan hukum dalam proses pembentukan undang-undang.

Ketidaksesuaian antara pemerintah dan masyarakat tidak seharusnya terjadi. Pemerintah jelas berkewajiban menciptakan produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan atau realitas hukum masyarakat dan kepentingan orang banyak, bukan kepentingan segelintir golongan.

Hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 10 Ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu, sudah seharusnya dalam penyusunan undang-undang untuk selalu benar-benar mengutamakan apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Pemerintah jangan sampai mempergunakan kekuasaannya untuk membentuk produk hukum yang justru tidak memberikan keuntungan bagi masyarakatnya.

Sejak awal pemerintah tidak pernah memberikan transparansi informasi dan penjelasan kepada masyarakat luas khususnya kaum buruh terkait rencana perancangan *Omnibus Law*. Padahal menurut perundang-undangan yang berlaku, masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi yang utuh dan jelas. Kebutuhan pembentukan *Omnibus law* yang dihadirkan versi Presiden bukan datang dari usulan masyarakat, tetapi semata-mata datang dari arena elite yang menghendaki adanya satu regulasi khusus untuk lebih melindungi investasi modal mereka di Indonesia dan menyingkirkan segala hal yang menghambatnya. Kebijakan membuat UU *Omnibus Law* oleh elite politik borjuasi telah menegaskan di mana posisi keberpihakan mereka berada pada seluruh kepentingan elite politik dan ekonomi dengan meminggirkan masyarakat secara luas.

Penutup

Mulai sejak awal penyusunan draf *Omnibus Law* oleh pemerintah hanya melibatkan beberapa pihak. Mengingat *Omnibus Law* ini memiliki tingkat kompleksitas tinggi dan cakupan substansi amat beragam, kesan tertutup dalam penyusunan *Omnibus Law* mengakibatkan gelombang penolakan dari berbagai kelompok masyarakat, *Omnibus Law* menjadi prahara dengan menciptakan pertarungan perjuangan kelas antara rakyat yang tertindas khususnya kaum buruh melawan para kapitalis yang berkolaborasi dengan para elite dan partai borjuis yang sedang berkuasa saat ini sebagai rezim investasi. Pemaksaan itu sangat terlihat dari proses *Omnibus Law* yang tidak lazim bahkan menyebalkan jika disahkan menjadi produk hukum yang menyesatkan.

Status *Omnibus Law* berupa undang-undang perubahan atau sebagai undang-undang baru. Apabila *Omnibus Law* menjadi UU perubahan maka materi pokok yang diatur bertentangan dengan lampiran UU No. 12 Tahun 2011 di mana materi peraturan *Omnibus Law* sistematika peraturan perundang-undangannya berubah, materi peraturan perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), dan mengubah esensi undang-undang yang diubahnya dengan semangat yang baru, yakni semangat dalam investasi. Jika *Omnibus Law* diakui sebagai undang-undang baru dan materi pokok dalam undang-undang ini berupa materi pokoknya perubahan, maka undang-undang ini tidak sah dikarenakan bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam lampiran UU tersebut di mana materi pokoknya adalah materi pokok perubahan. Hal ini bertentangan dengan teknik penyusunan perundang-undangan jenis peraturan undang-undang yang menyebabkan jika *Omnibus Law* tetap disahkan akan menjadi produk hukum yang menyesatkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Bryan A Garner. 2004. *Black's Law Dictionary*. West Publishing Co.
- Miriam Budiardjo. 1988. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Hans Kelsen. 1945. *General Theory of Law and State*, New York: Russell and Russell.
- Irawan Soejito. 1993. *Teknik Membuat Undang-Undang*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Jazim Hamidi, dan Kemilau Mutik. 2011. *Legislatif Drafting*. Yogyakarta: Total Media.
- Jimly Asshiddiqie, dan M. Ali Safa'at. 2006. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- John Henry Merryman. 1985. *The Civil Law Tradition: An Introduction To The Legal System Of Western Europe And Latin America*. California: Stanford University Press.

- Mochtar Kusumaatmadja. 1986. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Pierre Andre Cotte. 1991. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc.
- Saifudin. 2009. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Saldi Isra. 2009. *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*. Jakarta: Kompas.

Artikel Koran:

- Ismail. "Mendukung Omnibus Law sebagai Upaya Memangkas Tumpang Tindih Regulasi". *Bali Express*. 15 Januari 2020.

Makalah

- Indah Dwi Qurbani, *RUU Omnibus Law Cipta Kerja dan Problematika di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral*, disampaikan dalam *Focus Group Discussion RUU Omnibus Law Cipta Kerja dan Problematikanya*, Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah bekerja sama dengan Forum Dekan FH dan Ketua STIH PTM Serta Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang.
- Keyzer, Patrick, *La Trobe Law School, La Trobe University, Australia*, Materi Kuliah Tamu, *The Indonesian Omnibus Law: Opportunities and Challenges* Universitas Brawijaya, Malang, 29 January 2020.
- Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KODE Inisiatif), *Pasal-Pasal Inkonstitusional RUU Cipta Kerja*, Kajian Singkat, Jakarta, 05 Maret 2020.
- Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998.
- Zainal Arifin Mochtar, *Omnibus Law: Solusi atau Involusi?*, Seminar Nasional Dies Natalies FH UGM, 2020.

Internet

- A. Kahar Maranjaya,, *Supremasi Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, (<http://www.google.co.id/url? Ect.>, diakses pada 30 Maret 2020).
- Faisal Basri, *Sesat Pikir Omnibus Law*, <https://faisalbasri.com/2020/01/19/sesat-pikir-omnibus-law/>, diakses 30 Maret 2020.
- Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Omnibus Law (RUU Cipta Kerja) untuk Siapa?, <https://icel.or.id/isu/lain-lain/omnibus-law-ruu-cipta-kerja-untuk-siapa/>, diakses 30 Maret 2020.
- Law, Berkeley, “The Common Law And Civil Law Traditions,” <https://www.Law.Berkeley.Edu/Library/Robbins/Pdf/Commonlawcivillawtraditions.Pdf>, diakses tanggal 31 Maret 2020.
- Rofiq Hidayat, *RUU Cipta Kerja Langkah Mundur Reformasi Regulasi*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e467b351c48b/pshk--ruu-cipta-kerja-langkah-mundur-reformasi-regulasi>, diakses 30 Maret 2020.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, (www.parlemen.net, diakses pada 30 Maret 2020).



BAGIAN II

DISKURUS *OMNIBUS LAW* DALAM KONTEKS SEKTORAL



PARADIGMA BARU PENATAAN RUANG DALAM EKISTENSI *OMNIBUS LAW*

Luthfi Marfungah

Pendahuluan

Tahun 2045, tepat 100 tahun setelah kemerdekaan Indonesia,¹ Indonesia akan menjadi negara berpendapatan tinggi (*high income country*).² Di usianya yang ke-100, Indonesia akan menjadi negara maju dengan Produk Domestik Bruto (PDB) US\$ 23.199 per-kapita. Tahun 2018 berdasarkan data Bank Dunia, Indonesia saat ini tergolong dalam negara dengan pendapatan menengah-bawah, di mana *Gross National Income* (GNI)

¹Parlagutan Silitonga, *Demokrasi Alternatif Meraih Keadilan dan Kesejahteraan*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2016), hlm. 96.

²Bambang Widjajana, *Ekonomi dan Akutansi: Mengasah Kemampuan Ekonomi*, (Citra Praya, Bandung, 2001), hlm. 108. Tingginya pendapatan nasional suatu negara tidak menjamin pendapatan per-kapitanya tinggi. Hal ini terjadi karena jumlah penduduk akan menentukan tinggi rendahnya pendapatan per-kapita. Bank Dunia (*World Bank*) mengelompokan negara-negara berdasarkan tinggi rendahnya pendapatan perkapita, sebagai berikut. *Pertama*, negara berpendapatan rendah dengan GNI di bawah US\$ 995 per-kapita. *Kedua*, negara berpendapatan menengah-bawah dengan GNI US\$ 996-3.895 per-kapita. *Ketiga*, negara berpendapatan menengah atas dengan GNI US\$ 3,896-12.055 per-kapita. Kemudian *keempat*, negara dengan pendapatan tinggi, yakni negara dengan GNI di atas US\$ 12.055 per kapita, lihat juga Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum, “Profil Investasi Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum 2014”, (Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum: Jakarta, 2014), hlm. 11.

Indonesia sebesar US\$ 3.840 per-kapita.³ Dalam ringkasan rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, pemerintah memproyeksikan GNI Indonesia mencapai sekitar US\$ 4.300 per-kapita di tahun 2020.⁴ Dalam rangka mendapatkan gelar *high income country*⁵ Pemerintah menaruh perhatian penuh terhadap percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi.⁶ Target percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh Pemerintah dituangkan dalam dokumen-dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MPP3EI).⁷ Di dalam dokumen RPJMN 2020-2025, Indonesia menargetkan pertumbuhan ekonomi rata-rata 6% (enam per-seratus) dalam kurun waktu 5 (lima) tahun dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) per-kapita sebesar 4 (empat) +/- 1% (satu per-seratus).⁸ Selanjutnya, dalam buku MPP3EI, sebagai negara besar di dunia pada tahun 2025. Diperkirakan pada tahun tersebut pendapatan per-kapita Indonesia berkisar antara USD 14.250-USD 15.500, dengan nilai total perekonomian (PDB) rill per-kapita sebesar 5% (lima) persen, pada tahun 2045 Indonesia diprediksi menjadi negara maju dengan ekonomi berkelanjutan, tingkat kemiskinan mendekati 0% (nol per-seratus), dan memiliki tenaga kerja yang berkualitas.⁹

³Word Bank, “Indonesia Menjadi Negara Berpendapatan Menengah-Atas pada 2020?”, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/03/indonesia-menjadi-negara-berpendapatan-menengah-atas-pada-2020>, diakses pada tanggal 19 Maret 2020.

⁴Yohana Artha Uly, “Cara Bappenas Jadikan Indonesia Maju di 2045”, <https://economy.okezone.com/read/2020/02/04/20/2163213/cara-bappenas-jadikan-indonesia-negara-maju-di-2045>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

⁵Ditahun 2019 menurut World Economic League Table 2019 yang mendapatkan gelar *high income country* adalah negara Jerman, “*Germany is the largest economy in the European Union and one of the the founding members of the Eurozone. In 2019, its GDP per capita stood at \$53,567 in international dollars making it a high-income economy*” (Cebr, “World Wconomic League Table 2020 A World economic League Table with Forecasts fot 193 Countries to 2034”, (London: Desember 2019), hlm. 105.

⁶Nufian S. Febriani, *Perilaku Konsumen di Era Digital*, (Malang: UB Press, 2019), hlm. 7.

⁷Entatarina Simanjuntak, *Profil Investasi Bidang Pekerjaan Umum 2013*, (Jakarta: Pusat Kajian Strategis Kementerian Pekerjaan Umum, 2013), hlm. xi.

⁸Lihat Naskah Akademis *Omnibus Law* Cipta Kerja yang telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020, hlm. 1.

⁹Lihat Naskah Akademis *Omnibus Law* Cipta Kerja yang telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari

Salah satu prasyarat untuk terciptanya cita-cita tersebut adalah tersedianya investor asing.¹⁰ Teori *neo classical economic* mempercayai dengan adanya investor yang kompetitif dapat memiliki kontribusi yang besar dalam percepatan pertumbuhan ekonomi, khususnya di negara berkembang.¹¹ Di samping itu melalui MNCs, investasi memiliki fleksibilitas yang lebih besar dalam meminimalkan tanggung gugat pajak (*tax liability*) secara global.¹² Oleh karena itu, untuk menarik Investor asing masuk ke Indonesia diperlukan kemudahan dalam berinvestasi.¹³ Salah satu indikator kemudahan untuk menarik investor asing masuk ke Indonesia adalah dengan diberikannya kemudahan akses proses perizinan di dalam berinvestasi.¹⁴ Dilansir dari Laporan EODB tahun 2020 saat ini Indonesia menduduki peringkat ke-73 (tujuh puluh tiga) dalam menarik investor asing.¹⁵ Peningkatan peringkat yang cukup signifikan jika dilihat dari tahun-tahun sebelumnya, namun Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan negara lain (*peer group*) seperti Malaysia yang menduduki peringkat ke-12 (dua belas) dan Thailand

2020, hlm. 1 dan lihat juga Tommy Kurnia, “Jokowi Targetkan Angka Kemiskinan Dekati 0 Persen di 2045”, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4090715/jokowi-targetkan-angka-kemiskinan-dekati-0-persen-di-2045>, diakses tanggal 20 Maret 2020.

¹⁰Ramhi Jened, *Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung (Direct Investment)*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 112-113.

¹¹Sher IF H. Seid, *Global Regulation of Foreign Direct Investment*, (UK: Ahgate Hampshire, 2001), hlm. 9-11

¹²M. Sornarayah, “Prinsip-Prinsip Hukum Investasi”, *Disertasi*, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hlm. 35.

¹³Muhammad Zaenuddin, *Isu, Probelematika dan Dinmika Perekonomian dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 162.

¹⁴Tim Media Keuangan “Media Keuangan Transparasi Informasi Kebijakan Fiskal Pangkas Regulasi, Permudah Investasi”, Volume XIII, Nomor 128, Tahun 2018, hlm. 17, Di Tahun 2019 realisasi investasi Indonesia sebesar Rp 809,6 triliun, dari yang semula ditarget yang sebesar Rp 792 triliun. Selama 5 tahun, realisasi investasi Indonesia naik hingga 48,4% dari realisasi 2015 yang sebesar Rp 545,4 triliun. Sementara jika dibandingkan dengan 2018, realisasi naik 12,24% dari Rp 721,3 triliun. Kontribusi terbesar berasal dari penanaman modal asing (PMA) yang sebesar Rp 423,1 triliun. Angka ini meningkat 10% dibandingkan dengan 2018 yang sebesar Rp 392,7 triliun. Sementara realisasi penanaman modal dalam negeri (PMDN) sebesar Rp 386,5 triliun, naik 17,6% dibandingkan tahun sebelumnya yang sebesar Rp 328,6 triliun.

¹⁵Nirmala Aninda, Peringkat EODB 2020: Indonesia Tetap pada Peringkat 73, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20191024/9/1162908/peringkat-eodb-2020-indonesia-tetap-pada-peringkat-73>, diakses tanggal 18 Maret 2020.

di peringkat 21 (dua puluh satu). Meskipun potensi yang dimiliki Indonesia cukup banyak, kenyataannya tingkat investasi di Indonesia masih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia, Singapura, Vietnam, dan Thailand. Investor asing lebih memilih untuk berinvestasi di negara lain dibandingkan di negara Indonesia. Jika diuraikan secara detail, penyebab rendahnya peringkat kemudahan berusaha disebabkan oleh beberapa indikator seperti pengadaaan lahan yang rigid, sulitnya mendapatkan akses pembiayaan, rumitnya penyelesaian kepailitan dan rumitnya perizinan dalam memulai berusaha.¹⁶ Terkait dengan hal tersebut, yang menjadi fokus penelitian ini adalah terkait dengan perizinan.

Hambatan di Indonesia terkait dengan perizinan adalah sulitnya memperoleh lahan dalam melakukan investasi di Indonesia, termasuk adanya ketidakharmonisan antara Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999) dan Undang-Undang (UU) sektor lainnya.¹⁷ Menjawab permasalahan tersebut Pemerintah membentuk suatu terobosan baru dengan dilakukan evaluasi, efektivitas dan efisiensi dari keberadaan perizinan yang dibutuhkan untuk berusaha, salah satunya adalah izin lokasi. Terobosan baru yang dibentuk oleh Pemerintah adalah dengan mencanangkan Rancangan Undang-undang *Omnibus Law* Cipta Kerja. Sampai saat ini terdapat 79 UU dan 1.203 pasal yang terdampak dengan adanya *Omnibus Law* Cipta Kerja salah satunya adalah UU No. 26 Tahun 2007 yang termasuk dalam kluster penyederhanaan perizinan berusaha, yang mana di dalamnya terkait penyederhaaan proses penerbitan izin lokasi, izin lingkungan, dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), yang dalam proses penerbitannya berdasarkan Rencana Tata Ruang (RTR). Adapun Pasal UU No. 26 Tahun 2007 yang terdampak dari *Omnibus Law* Cipta Kerja ini adalah Pasal 1 angka 23 (dihapus), Pasal 1 angka 24 (dihapus), Pasal 1 angka 29

¹⁶Lihat Naskah Akademis *Omnibus Law* Cipta Kerja yang telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020, hlm.7-10.

¹⁷Centre For Strategic and International Studies, *Analisis CSIS*, (Inggris: Universitas Michigan, 2008), hlm. 459.

(dihapus), Pasal 1 angka 30 (dihapus), Pasal 1 angka 32 (diubah), Pasal 5 (diubah), Pasal 6 (diubah), Pasal 8 (diubah), Pasal 9, Pasal 10 (dihapus), Pasal 11 (dihapus), Pasal 14 (diubah), Pasal 14A (penambahan norma baru), Pasal 17 (perubahan), Pasal 18 (diubah), Pasal 20 (diubah), Pasal 22 (diubah), Pasal 23 (diubah), Pasal 24 (dihapus), Pasal 25 (diubah), Pasal 26 (diubah), Pasal 27 (dihapus), Pasal 34A (penambahan norma baru), Pasal 35 (diubah), Pasal 37 (diubah), Pasal 48 (dihapus), Pasal 49 (dihapus), Pasal 50 (dihapus), Pasal 51 (dihapus), Pasal 52 (dihapus), Pasal 53 (dihapus), Pasal 54 (dihapus), Pasal 60 (diubah), Pasal 61 (diubah), dan Pasal 65 (diubah).

Dengan adanya transformasi perubahan, penghapusan dan penambahan norma baru pasal penataan ruang khususnya di dalam perizinan berinvestasi, maka terdapat perubahan paradigma proses perizinan dalam berinvestasi. Berkenaan dengan hal tersebut di atas, penulis tertarik melakukan pengkajian mengenai paradigma baru penataan ruang dalam eksistensi *Omnibus Law Cipta Kerja*. Hal ini dilakukan untuk menganalisis sebih lanjut guna mengetahui paradigma baru penataan ruang dalam eksistensi *Omnibus Law Cipta Kerja*.

Paradigma Baru Penataan Ruang

Penataan ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi darat,¹⁸ laut,¹⁹ dan udara, termasuk penataan ruang di dalam bumi, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat²⁰ sesuai dengan amanat yang terkandung dalam

¹⁸Indonesia merupakan salah satu negara dengan daratan ke-15 (lima belas) terbesar di dunia, (Tim Insan Pelajar, “10 Negara Terbesar di Dunia Saat ini”, melalui website <https://insanpelajar.com/10-negara-terbesar-di-dunia-saat-ini/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020, dengan luas daratan mencapai 1.913.578.68 Km². Badan Pusat Statistik, “Tujuan Pembangunan Berkelanjutan”, melalui website <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/05/1366/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-provinsi-2002-2016.html>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

¹⁹Sebagai negara maritime, Indonesia memiliki sumber daya kelautan berlimpah yang tersebar pada 3,351 juta km² wilayah lautan dan 2,936 km² wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif dan landasan kontinen. Badan Pusat Statistik, *Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir*, (Badan Pusat Statistik: Jakarta, 2018), hlm. v.

²⁰M. Daud Silahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Lingkungan Indonesia*, (Jakarta: Alumni, 2001), hlm. 88.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini merupakan konsekuensi logis yang terkemuka di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham negara kesejahteraan²¹ sebab dengan dikuasainya bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut oleh negara,²² pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam dapat tercapai. Untuk mewujudkan amanat tersebut dibentuklah UU No. 26 Tahun 2007, yang pelaksana kewenangannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan tetap menghormati hak setiap warga negara. Lahirnya UU No. 26 Tahun 2007 dikatakan sebagai pintu gerbang aktivitas perekonomian dan perdagangan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi seiring berjalannya waktu UU No. 26 Tahun 2007 mengalami persoalan. Persoalan yang muncul seperti penegakan hukum yang lemah, upaya pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang yang tidak memadai dan adanya disharmonisasi peraturan baik secara vertikal maupun horizontal.²³ Untuk menjawab persoalan tersebut seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya dibentuknya *Omnibus Law* Cipta Kerja. Penataan ruang di dalam *Omnibus Law* Cipta Kerja tercantum di dalam Pasal 18 *Omnibus Law* Cipta Kerja. Dengan diterbitkannya *Omnibus Law* Cipta Kerja merubah ketentuan paradigma penataan ruang terdahulu.

²¹Fokky Fuad Wasitaatmadja, *Spiritualisme Pancasila*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2018), hlm. 230.

²²*Domein public* melalui kata untuk “menguasai” suatu kekayaan yang diberikan oleh UUD NRI 1945 untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945). Berdasarkan hal menguasai tersebut, UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk “mengatur” pengelolaan kekayaan negara untuk “mengatur” pengelolaan kekayaan negara agar kekayaan negara itu dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak mengatur ini merupakan hak publik sehingga hak tersebut bersifat eksklusif, artinya hak ini hanya dapat dimiliki oleh negara dan tidak dapat dimiliki oleh pihak-pihak lain.

²³Tim Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, “Buku Saku Rangkuman Buku I dan Buku II Terkait Tata Ruang dan Pertanahan Tahun 2015-2019”, (Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional, 2015), hlm. 42.

Paradigma penataan ruang diartikan sebagai model utama, pola atau metode (untuk meraih beberapa tujuan) dalam menjalankan fungsi penataan ruang.²⁴ Paradigma penataan ruang di dalam *Omnibus Law* Cipta Kerja, masuk dalam klaster pertama terkait dengan “penyederhanaan perizinan”. Penyederhanaan perizinan di dalam penataan ruang berimplikasi pada penghapusan dan pergantian jenis perizinan, misalnya izin lingkungan serta izin mendirikan bangunan, izin pemanfaatan ruang, yang diintegrasikan dalam penyederhanaan perizinan berusaha. Dalam kaitan *Omnibus Law* Cipta Kerja terhadap UU No. 26 Tahun 2007 terdapat ketentuan pasal yang mengalami perubahan, penghapusan dan penambahan norma. Adapun ketentuan pasal di dalam UU No. 26 Tahun 2007 yang terdampak dengan diterbitkannya *Omnibus Law* Cipta Kerja, yakni sebagai berikut.

1. Penyederhanaan hierarki Rencana Tata Ruang

Penyederhanaan hierarki rencana tata ruang dilakukan dalam rangka memperbaiki iklim investasi. Dengan adanya penyederhanaan hierarki rencana tata ruang diharapkan dapat mengurangi waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan proses lisensi dalam berusaha.²⁵ Jika dilihat dari aspek ekonomi, penyederhanaan hierarki rencana tata ruang memiliki efek menguntungkan. Efek menguntungkan dari penyederhanaan hierarki rencana tata ruang adalah peningkatan simplifikasi peraturan perundang-undangan di sektor berusaha dan meningkatnya investor asing secara otomatis yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan. Selain itu, dengan adanya penyederhanaan hierarki rencana tata ruang akan melahirkan sistem perizinan yang tidak berbelit-belit (jumlah perizinan menjadi proporsional),²⁶ sehingga terwujudlah sistem

²⁴Ron Weber, *Towards a Theory of Artifacts: A Paradigmatic Base For Information Systems Research*, (Australia: Department of Commerce, University of Queensland, 1985), hlm.80 mengungkapkan “*The Paradigm should be based within the law if the law is to remain a separate discipline, rather than being based as broadly as possible so as to bring out the interrelation between law and the other disciplines, principally philosophy, sociology and ethics*”. Dias, *Jurisprudence*, (London: Butterwoerth and Co., 1976), hlm. 20.

²⁵Fahmi Wibawa, *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, (Jakarta: Grasindo, 2008), hlm. 4.

²⁶Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum (*Development of Law in Order to Enhancemnet Supremacy of Law*)”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1, Nomor 1, April 2012, hlm. 9.

peraturan perundang-undangan yang sederhana, tertib dalam rangka mencapai tujuan. Tujuan utama penyederhanaan hierarki rencana tata ruang adalah adanya kemudahan dalam sektor berusaha.²⁷ Sedangkan menurut *International Finance Corporation* mengemukakan dengan adanya penyederhanaan hierarki rencana tata ruang akan menghasilkan:

*“Simplification in licensing does not mean compromising core standards with respect to health, safety, the environment or labor. Simplification, as a basic concept, is the act of reducing or eliminating elements of a process in order to reduce complexity and inefficiency. It also involves limiting the potential of any reintroduction of cumbersome or unnecessary requirements or steps”.*²⁸

Terkait dengan penyederhanaan hierarki rencana tata ruang adapun Pasal di dalam UU No. 26 Tahun 2007 yang terdampak dengan diterbitkannya *Omnibus Law* Cipta Kerja adalah dihapuskannya ketentuan Pasal 1 angka 23, Pasal 1 angka 24, Pasal 1 angka 29, Pasal 1 angka 30, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52,

²⁷Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha”, *Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 7, Nomor 3, Desember 2018, hlm. 331.

²⁸*International Finance Corporation World Bank Group, Simplification of Business Regulations at the Sub-National Level, A Reform Implementation Toolkit For Project Teams*, (International Finance Corporation World Bank Group: Washington DC, 2006), hlm. V. lihat juga Tor Jansson & Geoffrey Chalmers, “*The Case for Business Registration Reform in Latin America*,” Sustainable Development Department, Best Practice Series”, (Inter-American Development Bank: Washington DC. 2001), hlm.5. *One example of achieving efficiencies through simplification can be found in the Canadian province of Ontario. In Canada, both the federal and provincial governments can incorporate companies as well as register businesses for a variety of requirements. Prior to July 2002, a Client who wanted to incorporate both provincially in Ontario and federally had to undertake two separate incorporation/registration processes in which some of the same information was filed twice. The benefits for the Client of simplifying the registration process became evident and both levels of government worked to create a new simplified registration system. The result of this new system now permits a person incorporating electronically with the Government of Canada to also file an Ontario Initial Information Return as part of the same electronic registration process. Upon incorporation, Industry Canada automatically transmits the corporate information required for Ontario purposes to the computer system maintained by the Ministry of Consumer and Business Services. This initiative has contributed to greater accessibility, increased regulatory compliance, and more efficient registration processing. The World Bank, Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, (Washington D.C.: The World Bank, 2005), hlm. 2.

Pasal 53, Pasal, 54 dan perubahan Pasal 5, Pasal 14, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 25, Pasal 26 UU No. 26 Tahun 2007 mengenai Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi (RTR KSP), Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/Kota (RTR KS Kab/Kota), Rencana Tata Ruang Kawasan Megapolitan (RTR Kaw Metropolitan), Rencana Tata Ruang Kawasan Perdesaan (RTR Kaw Perdesaan), Rencana Tata Ruang Kawasan Agropolitan (RTR Kaw Agropolitan) dicabut/dihapus.²⁹ Hal ini dilakukan dalam rangka menyederhanakan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga rencana tata ruang daerah difokuskan pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)³⁰ dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).³¹

2. Perubahan Frasa “Izin Pemanfaatan Ruang” menjadi “Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang”

Perubahan frasa izin pemanfaatan ruang menjadi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang sangatlah tepat. Karena pada dasarnya kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang tiap-tiap kelas antara peta RTR dengan peta penggunaan lahan dihitung dari luas peta hasil *overlay*³² antara keduanya dan disajikan dengan menggunakan

²⁹Lihat Naskah Akademis *Omnibus Law* Cipta Kerja yang telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020, lampiran.

³⁰Rencana Tata Ruang Wilayah rencana tata ruang yang bersifat umum yang berisi tujuan, kebijakan, strategi penataan ruang wilayah, rencana struktur ruang, pola ruang wilayah, arahan dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah, Djati Mardianto, *Potensi Sumberdaya Pesisir Kabupaten Jepara*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018), hlm. 81

³¹Rencana Detail Tata ruang rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kabupaten/kota yang dilengkapi dengan peraturan zonasi kabupaten/kota. Selain itu fungsi utama RDTR adalah sebagai dokumen operasional rencana tata ruang wilayah. Dalam keadaan pengaturan yang rinci dan skala peta besar, rencana detail dapat dijadikan dasar dalam pemberian izin dan mengevaluasi kesesuaian pemanfaatan lahan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Penyediaan RDTR dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa prinsip dasar. Pertama, RDTR harus langsung dapat diterapkan, sehingga kedalaman rencana dan skala petanya harus benar-benar memadai. Kedua, RDTR harus memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ketiga, RDTR harus memiliki legitimasi yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan sehingga harus disusun dengan pendekatan partisipatif. Sitanala Arsyad, *Penyelamatan Tanah, Air dan Lingkungan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm.41-42.

³²Yasin Yusuf, *Anatomi Banjir Kota Pantai: Perspektif Geologi*, (Surakarta: Pustaka Cakra, 2005), hlm. 161.

kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dalam bentuk metode *crosstab*. Metode *crosstab* dapat memberikan informasi mengenai luas tiap kelas peruntukan lahan pada kedua peta hasil *overlay* peta besarnya kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang.³³ Adapun bentuk kesesuaian di dalam kegiatan pemanfaatan ruang dapat dilakukan dengan Sistem Informasi Geografi (*Geographic Information System/GIS*).³⁴ SIG/GIS merupakan suatu komponen yang dapat mengukur “kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang” yang terdiri dari perangkat keras, perangkat lunak, data geografis, dan sumber daya manusia yang bekerja bersama secara efektif untuk memasukan, menyimpan, memperbaiki, mempengaruhi, mengelola, memanipulasi, mengintegrasikan, menganalisis dan menampilkan data suatu informasi berbasis geografis dalam kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang.³⁵ Frasa kesesuaian dalam kegiatan pemanfaatan ruang pun diterapkan di negara maju. Jahanger A. Parry menyatakan:³⁶

“In accordance with the spatial use activities carried out by the methodology of determining the suitability of spatial conformity analysis, weights are given for physical parameters, by comparing each parameter with respect to other parameters. Finally all map layers are combined in a GIS environment to prepare a final urban suitability model based on a weighted index model. Map of suitability of urban land use has been grouped into three categories namely high, medium and low match”

Berkenaan dengan hal tersebut, adapun Pasal UU No. 26 Tahun 2007 yang terdampak dari perubahan frasa kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang adalah Pasal 1 angka 32, Pasal 20 ayat (1) huruf f, Pasal 23 ayat (1) huruf f, Pasal 26 ayat (1) huruf f, Pasal 26 ayat (3), Pasal 35, Pasal 37, Pasal 44 ayat (2) huruf e, Pasal 51

³³Suardi Lubis, “Kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Penggunaan Lahan Kecamatan Gayamsari dan Kecamatan Semarang Timur”, *Jurnal Geodesi Undip*, Volume 2, Nomor 2, April, Tahun 2013, hlm. 18.

³⁴Angang Widhi Nirwansyah, *Dasar Sistem Informasi Geografi dan Aplikasinya Menggunakan ARCGIS*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), hlm. 41.

³⁵Eko Budiyanto, *Sistem Informasi Geografis Menggunakan ARC View GIS*, (Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 2002), hlm. 7.

³⁶Jahangeer A. Parry, “GIS Based Land Suitability Analysis Using AHP Model For Urban Services Planning in Srinager and Jammu Urban Centers of J & K, India”, *Journal of Urban Management*, Volume 7, July, 2019, hlm. 50-54.

ayat (2) huruf e, Pasal 60 huruf e dan f, Pasal 61 huruf b dan c, Pasal 63 huruf e dan f, Pasal 70 ayat (1), Pasal 71, Pasal 73, dan Pasal 77 ayat (3).³⁷ Perubahan frasa mengenai “Izin Pemanfaatan Ruang” menjadi “Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang”, tidak terlepas dalam rangka pengendalian kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang dapat diwujudkan dalam bentuk “konfirmasi kesesuaian rencana tata ruang dan pemanfaatan ruang”.

3. Prinsip Berjenjang dan Komplementer dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Penataan Ruang

Perubahan dan penambahan Pasal 6 UU No. 26 Tahun 2007, dimaksudkan untuk menghindari pertentangan pengaturan peruntukan ruang maupun dalam rencana struktur ruang, antara yang diatur di dalam RTR KSN, RTRW Provinsi maupun yang diatur di dalam RTRW Kab/kota. Dengan adanya prinsip berjenjang dalam penyusunan dan pelaksanaan penataan ruang telah sesuai dengan teori norma berjenjang. Jika membicarakan di dalam norma hierarki peraturan perundang-undangan hukum dalam negara, akan ditemui teori norma berjenjang. Teori norma berjenjang merupakan teori mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi.³⁸ Hans Kelsen menyatakan:

*“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm-yhe lowe one-is determined by other-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”.*³⁹

³⁷Lihat Naskah Akademis *Omnibus Law* Cipta Kerja yang telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020, Lampiran Penyederhanaan Perizinan Berusaha.

³⁸Asshiddiqie Jimly dan Safa’at M., *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

³⁹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State Translated by Anders Wedberg*, (USA: Harvard University Printing Office Cambridge, 2009), hlm. 124.

Maka, norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*Grunnorm*).⁴⁰ Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte stanzliz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu kertas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya; dan norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya.⁴¹ Dengan demikian, norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkrascht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.⁴² Sementara itu, yang dimaksud dengan komplementer di sini adalah bahwa RTRWN, penataan ruang wilayah provinsi, dan RTRWP saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.⁴³ Dengan demikian, terjadi paradigma baru penataan ruang wilayah secara berjenjang yang menjadikan RTRWN sebagai induk (*Grunnorm*) penyusunan RTRWP, dan RTRW Kabupaten/Kota dan RTRWP sebagai acuan penyusunan RTRW Kabupaten/Kota.

4. Sentralisasi Penyelenggaraan Penataan Ruang

Terjadi Perubahan Pasal 8, Pasal 9 ayat (1), Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 18 UU No. 26 Tahun 2007. Perubahan Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 18 UU No. 26 Tahun 2007, memberikan peran aktif kepada Pemerintah Pusat untuk memberikan bantuan teknis dalam kegiatan penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten/Kota, dan RDTR yang di dalamnya sekaligus memuat Peraturan Zonasi sehingga dapat mempercepat penetapannya. Terbentuknya

⁴⁰Gandhi Lapina, *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012), hlm. 71.

⁴¹Achmad Ali, *Menguak Takbir Hukum*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 2015), hlm. 272-274.

⁴²Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25.

⁴³Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rajawali, 2012), hlm. 37.

penataan ruang dalam *Omnibus Law* Cipta Kerja pada akhirnya mengarah pada tataran sentralisasi perizinan yang berdampak pada tatanan ekonomi daerah. Sentralisasi penataan ruang diartikan sebagai keseluruhan wewenang yang terpusat pada Pemerintah Pusat.⁴⁴ Kelebihan dari sentralisasi di dalam penataan ruang adalah memberikan basis institusional untuk menyeragamkan/menyesuaikan peraturan yang bertentangan, baik peraturan yang bertentangan secara vertikal maupun horizontal. Selain itu, dengan adanya sentralisasi dapat secara langsung memberikan *controlling* dan pengevaluasian kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang.⁴⁵

Perubahan Pasal 9 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2007 mengenai penyelenggaraan penataan ruang yang terdahulu dibebankan oleh menteri saat ini dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dengan membentuk Peraturan Pemerintah. Dilakukannya pendelegasian ini bertujuan untuk memberikan “fleksibilitas” kepada Pemerintah Pusat dalam rangka menetapkan perkembangan kebijakan dinamika masyarakat dan global yang semakin cepat. Dalam hal pendelegasian undang-undang *Omnibus Law* Cipta Kerja dalam penataan ruang yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah telah sesuai dengan konsep wawasan bernegara hukum. Dalam wawasan negara hukum yang lama undang-undang dijadikan sebagai satu-satunya titian tepat melangkahnya pemerintahan negara, tetapi saat ini untuk melengkapi kekurangan dari suatu perundang-undangan dapat diatur melalui pembentukan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan pemerintah Peraturan Peundang-undangan yang lebih lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah.⁴⁶ Fungsi Peraturan Pemerintah di dalam penyelenggaraan penataan ruang adalah untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutkan, selain itu Peraturan Pemerintah di dalam penyelenggaraan penataan ruang berfungsi sebagai

⁴⁴Khairul Ikhwan Damanik, *Otonomi Daerah Etnonasionalisme dan Masa Depan*, (Jakarta: Obor, 2010), hlm. 78

⁴⁵Fatur Rahmain, *Teori Pemerintahan*, (Malang: UB Press, 2018), hlm. 71

⁴⁶Patawari, *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Malang: Intelgensia Media, 2018), hlm. 44-45

pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.⁴⁷

5. Kewenangan Peninjauan Kembali

Perubahan Pasal 20 ayat (4) Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 26 ayat (5) dan usulan Pasal 33D UU No. 26 Tahun 2007 adalah terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN).⁴⁸ RTRWN dalam pengajuan peninjauan kembali memuat tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah; rencana struktur ruang wilayah

⁴⁷Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Rangkang Institute, 1991), hlm. 3.

⁴⁸Sebelum terjadi paradigma perubahan penataan ruang di dalam peninjauan kembali. Alasan peninjauan kembali untuk RTRW Provinsi yang tertuang dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (4) UU No. 26 Tahun 2007 pada dasarnya sama dengan RTRWN. Adapun yang perlu dikemukakan dalam penjelasan tersebut ialah “dinamika internal provinsi” yang mempengaruhi pemanfaatan ruang provinsi secara mendasar, yaitu berkaitan dengan bencana alam skala besar dan pemekaran wilayah provinsi dan kabupaten/kota yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini peninjauan kembali dan revisi RTRW Provinsi dalam waktu kurang dari lima tahun dilakukan apabila terjadi perubahan kebijakan nasional dan strategi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang provinsi dan/atau dinamika internal provinsi. Pemikiran atau alasan peninjauan kembali untuk RTRW Kabupaten/kota tertuang dalam penjelasan Pasal 26 ayat 5 UU No. 26 Tahun 2007 sebelum terjadi perubahan *Omnibus Law* Cipta Kerja, yang pada dasarnya sama dengan alasan untuk RTRW Provinsi dan RTRWN tersebut. Adapun yang perlu dikemukakan, bahwa peninjauan kembali dan revisi RTRW Kabupaten/Kota dalam kurun waktu kurang dari lima tahun apabila strategi pemanfaatan ruang dan struktur perubahan yang mendasar sebagai akibat dari penjabaran RTRWN dan/atau RTRW Provinsi dan dinamika pembangunan di wilayah kabupaten yang bersangkutan.

Ada perbedaan mengenai penetapan jangka waktu berlakunya RTRW antara UUPRL Jo PPTR-97 dengan UUPR Jo. PPTR (PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN 2008-2028). Dalam rangka UUPRL yang membuat klasifikasi waktu RTRWN, RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota masing-masing 25 tahun, 15 tahun, dan 10 tahun dengan ketentuan RTRWN dan RTRW Provinsi dapat ditinjau kembali dalam sekali dalam lima tahun, dan untuk RTRW Kabupaten/Kota dapat ditinjau kembali dalam waktu kurang dari 10 tahun dan minimal lima tahun sekali dengan syarat tertentu, yakni apabila strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan perlu ditinjau atau disempurnakan sebagai akibat dari penjabaran RTRW Provinsi dan dinamika pembangunan (Pasal 20 ayat (4), Pasal 21 ayat (4), dan Pasal 22 ayat (5) UUPRL dan penjelasannya). Adapun menurut UUPR jo. PPTR, semua RTRW (Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota) semuanya ditetapkan dalam jangka waktu 20 Tahun. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 157-158.

nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama; rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional; penetapan kawasan strategis nasional; arah pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahun; dan, arah pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi zonasi sistem nasional, arahan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Dengan demikian perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis menjadi salah satu syarat dapat dilakukannya peninjauan kembali rencana tata ruang kurang dari 5 (lima) tahun untuk kegiatan investasi dengan kriteria dan persyaratan yang ketat penyusunan dan penetapan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) digital dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.

6. Peranan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang

Penambahan ayat Pasal 65 (3) bertujuan untuk mempertegas peran masyarakat yang terdiri atas orang perseorangan dan pelaku usaha dalam hal Penyelenggaraan penataan ruang. Peranan masyarakat di dalam penyelenggaraan penataan ruang telah sesuai dengan teori partisipasi demokrasi.⁴⁹ Seperti yang kita ketahui bahwa partisipasi masyarakat merupakan langkah penting keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan di dalam penataan ruang.⁵⁰ Teori partisipasi demokrasi memandang keterlibatan politik bersifat sebagai perkembangan atau *developmental*: partisipasi lebih dari sekedar metode pemerintah. Ia mempunyai tujuan yang lebih luas yakni menyatukan masyarakat sipil dan mengedukasi warga negara tentang seni pemerintah.⁵¹ Dengan adanya partisipasi masyarakat di dalam penyelenggaraan penataan ruang akan mendorong pembangunan baik di pusat maupun di daerah, selain itu juga

⁴⁹Keith Faulkis, *Sosiologi Politik Pengantar Kritis*, (Bandung: Masa Media, 2010), hlm. 230.

⁵⁰John Fresly Huthayan, *Faktor Pengaruh Kebijakan Keterbukaan Informasi dan Kinerja Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 121.

⁵¹M. Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*, (Jakarta: Deepublish Publisher, 2019), hlm. 1-3.

dengan adanya peranan masyarakat akan memberikan kontrol sosial dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.⁵² Lebih lanjut dijelaskan bahwa teoretis partisipasi dalam penataan ruang bertolak dari dua prinsip penuntun sistem demokrasi, yakni harus:⁵³

- a. memaksimalkan jumlah intensitas partisipasi oleh semua anggota masyarakat sipil;
- b. memperluas bidang kehidupan sosial yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi di dalam penyelenggaraan dan pemanfaatan tata ruang.

Oleh karena itu, dalam sebuah penataan ruang demokrasi yang kuat partisipasi bukan sekadar untuk mempertahankan kepentingan, melainkan merupakan suatu proses publik yang matang, yang tidak mengklaim sesuatu kebenaran melebihi apa yang disetujui secara konsensus oleh warga negara.⁵⁴

Peranan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang telah sesuai dengan Pasal 1 UUD NRI 1945 sebagai negara hukum, karena dalam konsep negara hukum demokrasi/partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan menjadi salah satu unsur utama.⁵⁵ Adapun karakteristik negara hukum menurut Scholten adalah negara hukum dalam melakukan pemisahan kekuasaan perlu memperhatikan peran serta masyarakat khususnya dalam kekuasaan membentuk undang-undang.⁵⁶ Lebih lanjut Scholten menyatakan untuk menghindari kesewenang-wenangan dalam pembentukan perundang-undangan maka keikutsertaan masyarakat terhadap untuk siapa hukum itu diberlakukan merupakan persyaratan mutlak.⁵⁷ Dengan mempergunakan logika berpikir

⁵²Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 100-103.

⁵³*Ibid.*, 231.

⁵⁴Haryo Winarso, *Pemikiran dan Praktik Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*, (Bandung: Departemen Teknik Planologi, 2002), hlm. 49.

⁵⁵Ernan Rustiadi, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 126.

⁵⁶Suharizal, *Refleksi Reformasi Konstitusi*, (Universitas Michigan, 2007), hlm. 60.

⁵⁷Scolten dalam Efile Yusdiansyah, *Publikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Rangka Negara Hukum*, (Bandung: Penerbit Tubuh Agenci, 2010), hlm. 10.

Schalten ini maka sangat penting peran serta masyarakat dalam penuntun kebijakan penataan ruang.⁵⁸

7. Ketentuan Pidana

Perubahan Pasal 61 dan Pasal 62 UU No. 26 Tahun 2007 adanya Penghapusan sanksi pidana atas kesalahan administratif pidana menjadi pengenaan sanksi administrasi perdata atas pelanggaran terhadap seluruh kewajiban untuk memenuhi ketentuan pemanfaatan ruang.⁵⁹ Seharusnya, ketika sanksi administratif tidak dilaksanakan maka *Omnibus Law* Cipta Kerja di dalam penataan ruang dapat memasukan klausul pidana. Adapun ketentuan pidana yang dimaksud adalah pidana kurungan penjara, dan apabila pelanggaran pemanfaatan ruang mengakibatkan korban jiwa, maka dikenakan delik pidana umum.⁶⁰ Dengan adanya penghapusan sanksi pidana atas kesalahan administratif pidana menjadi pengenaan sanksi administrasi atas pelanggaran terhadap seluruh kewajiban untuk memenuhi ketentuan pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan salah satu politik hukum dalam penyusunan suatu rancangan Undang-Undang. Salah satu politik hukum, dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang, adalah adanya penentuan sanksi pidana, baik penentuan pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, maupun pidana denda, termasuk pidana tambahan.⁶¹ Dalam penentuan sanksi pidana, selain memahami kriminalisasi dan deskriminalisasi beberapa perbuatan tertentu, dituntut

⁵⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2006), hlm. 92-93.

⁵⁹Pasal 61 UU No. 26 Tahun 2007 atas perubahan *Omnibus Law* Cipta Kerja berbunyi: Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib: (a) Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (b) Memanfaatkan ruang sesuai dengan rencana tata ruang; (c) Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan Kesesuaian kegiatan Pemanfaatan Ruang; dan (d) Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan ditanyakan sebagai milik umum. Sedangkan Pasal 62 UU No. 26 Tahun 2007 atas perubahan *Omnibus Law* Cipta Kerja berbunyi “setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenakan sanksi administratif”.

⁶⁰Suhariyono, “Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Perspektif*, Volume XVIII, Nomor 1 Bulan Januari Tahun 2012, hlm. 22.

⁶¹Dahlan, *Problematika Keadilan dalam Penerapan Pidana Penyalah Guna Narkotika*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), hlm. 55.

adanya penelitian dan pemikiran terhadap masalah kebijakan penentuan pidana (*criminal policy*).⁶² Keterkaitan dengan adanya penghapusan sanksi pidana atas kesalahan administratif pidana menjadi pengenaan sanksi administrasi atas pelanggaran terhadap seluruh kewajiban untuk memenuhi ketentuan pemanfaatan ruang bahwa penggunaan hukum pidana dalam pengenaan sanksi adalah sebagai sarana tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat yang merata baik secara materil maupun spiritual berlandaskan Pancasila.⁶³ Sehubungan dengan hal tersebut dengan dimunculkannya ketentuan pidana di dalam penataan ruang akan menanggulangi kejahatan dan juga mengadakan penganugerahan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman di dalam pemanfaatan dan kesesuaian penataan ruang.⁶⁴

Setidaknya terdapat 7 (tujuh) paradigma baru penataan ruang dalam eksistensi *Omnibus Law*. Sebelum dan sesudah lahirnya UU No. 26 Tahun 2007, penataan ruang menjadi primadona awal masuk pintu gerbang investor untuk berusaha. Dalam konteks fungsi penataan ruang, penataan ruang dikatakan sebagai wadah bagi manusia untuk melakukan kegiatan.⁶⁵ Penataan ruang pun hingga saat ini pada hakikatnya sebagai sarana (alat) untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna, berhasil guna bagi semua kepentingan terkait dengan pemanfaatan ruang tersebut, baik sebagai wadah, lokasi maupun sumber daya alam dalam berinvestasi.

Tata ruang dengan penekanan pada kalimat “tata”, merupakan pengaturan susunan ruangan pada suatu wilayah/daerah sehingga terciptanya persyaratan yang bermanfaat dari segi ekonomi khususnya dalam beinvestasi, sosial budaya dan politik, menguntungkan bagi perkembangan masyarakat pada wilayah tersebut. Tata ruang, dengan tekanan pada “tata” diharapkan dapat mengembangkan fungsi: (1)

⁶²Dey Ravena, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 243.

⁶³Dina Susiani, *Hukum Tata Ruang*, (Jember: Pustaka Abadi, 2017), hlm. 103.

⁶⁴Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 4-7.

⁶⁵Bodan Hermanislamet, *Tata Ruang dan Pengembangan dan Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Kursus Dasar-dasar Amdal, 1989), hlm. 2-4.

mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan ruang dan kekayaan yang terkandung di dalamnya; (2) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan ruang; dan (3) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang mengenai perbuatan hukum menyangkut ruang.

Penutup

Dari hasil kajian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa terjadi paradigma perubahan di dalam penataan ruang adapun Pasal UU No. 26 Tahun 2007 yang terdampak dari *Omnibus Law* Cipta Kerja ini adalah Pasal 1 angka 23 (dihapus), Pasal 1 angka 24 (dihapus), Pasal 1 angka 29 (dihapus), Pasal 1 angka 30 (dihapus), Pasal 1 angka 32 (diubah), Pasal 5 (diubah), Pasal 6 (diubah), Pasal 8 (diubah), Pasal 9, Pasal 10 (dihapus), Pasal 11 (dihapus), Pasal 14 (diubah), Pasal 14A (penambahan norma baru), Pasal 17 (perubahan), Pasal 18 (diubah), Pasal 20 (diubah), Pasal 22 (diubah), Pasal 23 (diubah), Pasal 24 (dihapus), Pasal 25 (diubah), Pasal 26 (diubah), Pasal 27 (dihapus), Pasal 34A (penambahan norma baru), Pasal 35 (diubah), Pasal 37 (diubah), Pasal 48 (dihapus), Pasal 49 (dihapus), Pasal 50 (dihapus), Pasal 51 (dihapus), Pasal 52 (dihapus), Pasal 53 (dihapus), Pasal 54 (dihapus), Pasal 60 (diubah), Pasal 61 (diubah), dan Pasal 65 (diubah).

Terdapat pergeseran paradigma di dalam penataan ruang seperti. *Pertama*, Penyederhanaan hierarki rencana tata ruang dilakukan dalam rangka memperbaiki iklim investasi sehingga rencana tata ruang daerah difokuskan pada RTRW dan RDTR. *Kedua*, perubahan frasa “Izin Pemanfaatan Ruang” menjadi “Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang” dimaksudkan dalam rangka pengendalian kesesuaian pemanfaatan ruang dengan bentuk konfirmasi kesesuaian RTR. *Ketiga*, Prinsip berjenjang dan komplementer dalam penyusunan dan pelaksanaan penataan ruang dimaksudkan untuk menghindari pertentangan pengaturan peruntukan ruang maupun dalam rencana struktur ruang, antara yang diatur di dalam RTR KSN, RTRW Provinsi maupun yang diatur di dalam RTRW Kab/Kota. *Keempat*, memberikan peran aktif kepada Pemerintah Pusat untuk memberikan bantuan teknis dalam kegiatan penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten/Kota, dan RDTR yang di dalamnya sekaligus memuat Peraturan Zonasi sehingga dapat mempercepat penetapannya dalam bentuk Peraturan

Pemerintah. *Kelima*, kewenangan peninjauan kembali rencana tata ruang kurang dari 5 (lima) tahun untuk kegiatan investasi dengan kriteria dan persyaratan yang ketat penyusunan dan penetapan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) digital dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. *Keenam*, peranan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang dimaksudkan sebagai penuntun kebijakan penataan ruang dan monitoring kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang. *Ketujuh*, penghapusan ketentuan pidana atas kesalahan administratif pidana menjadi pengenaan sanksi administrasi atas pelanggaran terhadap seluruh kewajiban untuk memenuhi ketentuan pemanfaatan ruang.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdul Manan. 2018. *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Achmad Ali. 2015. *Menguak Takbir Hukum*. Jakarta. PT. Gunung Agung.
- Achmad Ruslan, 1991. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Rangkang Institute.
- Anang Widhi Nirwansyah, 2017. *Dasar Sistem Informasi Geografi dan Aplikasinya Menggunakan ARCGIS*. Yogyakarta: Deepublish.
- Badan Pusat Statistik. 2018. *Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Barda Nawawi Arief, 2018. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kehajatan*. Jakarta: Kencana.
- Bambang Widjajana, 2001. *Ekonomi dan Akuntansi: Mengasah Kemampuan Ekonomi*. Bandung: Citra Praya.
- Bodan Hermanislamet, 1989. *Tata Ruang dan Pengembangan dan Lingkungan Hidup*.:Yogyakarta: Kursus Dasar-dasar Amdal.
- Centre For Strategic and International Studies, 2008. *Analisis CSIS*. Inggris: Universitas Michigan.
- Dahlan. 2017. *Problematika Keadilan dalam Penerapan Pidana Penyalah Guna Narkotika*. Yogyakarta: Deepublish.
- Dey Ravena, 2017. *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Jakarta: Kencana.
- Dias. 1976. *Jurisprudence*. London: Butterwoerth and Co.
- Dina Susiani. 2017. *Hukum Tata Ruang*. Jember: Pustaka Abadi.

- Djati Mardianto, 2018. *Potensi Sumberdaya Pesisir Kabupaten Jepara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Efile Yusdiansyah, 2010. *Publikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Rangka Negara Hukum*. Bandung: Penerbit Tubuh Agenci.
- Eko Budiyanto, 2002. *Sistem Informasi Geografis Menggunakan ARC View GIS*. Yogyakarta: Andi.
- Ernan Rustiadi. 2007. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Entatarina Simanjuntak. 2013. *Profil Investasi Bidang Pekerjaan Umum 2013*. Jakarta: Pusat Kajian Strategis Kementerian Pekerjaan Umum.
- Fahmi Wibawa. 2008. *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*. Jakarta: Grasindo.
- Fatur Rahmain. 2018. *Teori Pemerintahan*. Malang: UB Press.
- Fokky Fuad Wasitaatmadja. 2018. *Spiritualisme Pancasila*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Gandhi Lapina. 2012. *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Hans Kelsen. 2009. *General Theory of Law and State Translated by Anders Wedberg*. USA: Harvard University Printing Office Cambridge.
- Haryo Winarso. 2002. *Pemikiran dan Praktik Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*. Departemen Teknik Planologi: Bandung.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie dan Safa'at M. 2006. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- John Fresly Huthayan. 2019. *Faktor Pengaruh Kebijakan Keterbukaan Informasi dan Kinerja Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Deepublish.
- Keith. Faulkis. 2010. *Sosiologi Politik Pengantar Kritis*. Bandung: Masa Media.
- Khairul Ikhwan Damanik. 2010. *Otonomi Daerah Etnonasionalisme dan Masa Depan*. Jakarta: Obor.

- M. Daud Silahi. 2001. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Alumni.
- Maria Farida Indrarti. 1998. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Muhammad Akib. 2012. *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nufian S. Febriani. 2019. *Perilaku Konsumen di Era Digital*. Malang: UB Press.
- Parlagutan Silitonga. 2016. *Demokrasi Alternatif Meraih Keadilan dan Kesejahteraan*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Patawari. 2018. *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Inteligencia.
- Pujo. M. Darmo. 2019. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*. Jakarta: Deepublish Publisher.
- Ramhi Jened. 2016. *Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung (Direct Investment)*. Jakarta: Kencana.
- Ron Weber. 1985. *Towards Theory of Artifacts: A Paradigmatic Base For Information Systems Research*. Australia: Department of Commerce. University of Queensland.
- Sher IF H Seid. 2011. *Global Regulation of Foreign Direct Investment*. UK: Ahgate Hampshire.
- Sitanala Arsyad. 2008. *Penyelamatan Tanah, Air dan Lingkungan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suharizal. 2007. *Refleksi Reformasi Konstitusi*. Inggris: Universitas Michigan.
- Tor Jansson, & Geoffrey Chalmers. 2001. *The Case for Business Registration Reform in Latin America*, Sustainable Development Department, Best Practice Series, Washington DC: Inter-American Development Bank.
- The World Bank. 2005. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington D.C.: The World Bank.
- Yasin Yusuf. 2005. *Anatomi Banjir Kota Pantai: Perspektif Geologi*. Surakarta: Pustaka Cakra.

Yunus Wahid. 2016. *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Jakarta: Kencana.
Muhammad Zaenuddin. 2018. *Isu, Problematika dan Dinamika Perekonomian dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Deepublish. Yogyakarta.

Disertasi:

Hamid Atamimi. 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita IV". *Disertasi*. Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana. Jakarta: Universitas Indonesia.
Sornarayah. 2005. "Prinsip-Prinsip Hukum Investasi". *Disertasi*. Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya.

Jurnal

A. Parry. "GIS Based Land Suitability Analysis Using AHP Model For Urban Services Planning in Srinager and Jammu Urban Centers of J & K, India". *Journal of Urban Management*. Volume 7. July. 2019.
Suardi Lubis. "Kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Penggunaan Lahan Kecamatan Gayamsari dan Kecamatan Semarang Timur". *Jurnal Geodesi Undip*. Volume 2. Nomor 2. April. Tahun 2013.
Wicipto Setiadi. "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum (*Development of Law in Order to Enhancement Supremacy of Law*)". *Jurnal Rechtsvinding*. Volume 1. Nomor 1. April 2012).
_____. "Simplifikasi Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha". *Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional*. Volume 7. Nomor 3. Desember 2018.
Suhariyono. "Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Perspektif*. Volume XVIII. Nomor 1 Bulan Januari Tahun 2012.
Tim Media Keuangan. "Media Keuangan Transparansi Informasi Kebijakan Fiskal Pangkas Regulasi, Permudah Investasi". Volume XIII, Nomor 128, Tahun 2018.

Makalah

Cebr. "World Wconomic League Table 2020 A World economic League Table with Forecasts fot 193 Countries to 2034". Cebr. London. Desember 2019.

International Finance Corporation World Bank Group. 2006. *Simplification of Businees Regulations at the Sub-National Level, A Reform Implementation Toolkit Fot Project Teams*. Washington DC: International Finance Corporation World Bank Group.

Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum. 2014. "Profil Investasi Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum 2014". Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum: Jakarta. Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum. 2014. "Profil Investasi Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum 2014". Jakarta: Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum.

Tim direktorat Tata Ruang dan Pertanahan. 2015. "Buku Saku Rangkuman Buku I dan Buku II Terkait Tata Ruang dan Pertanahan Tahun 2015-2019". Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional.

Internet

Artha Uly, Yohana. "Cara Bappenas Jadikan Indonesia Maju di 2045", <https://economy.okezone.com/read/2020/02/04/20/2163213/cara-bappenas-jadikan-indonesia-negara-maju-di-2045>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

Tim Insan Pelajar. "10 Negara Terbesar di Dunia Saat ini", melalui website <https://insanpelajar.com/10-negara-terbesar-di-dunia-saat-ini/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

Badan Pusat Statistik. "Tujuan Pembangunan Berkelanjutan", melalui website <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/05/1366/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-provinsi-2002-2016.html>. diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

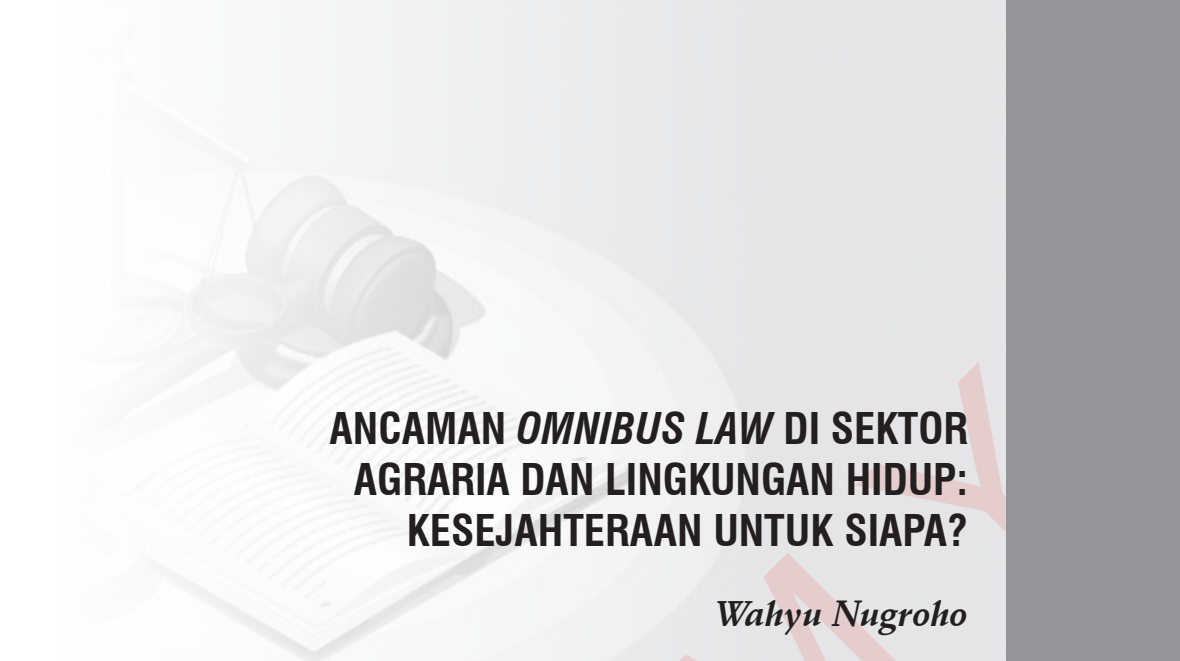
Kurnia, Tommy "Jokowi Targetkan Angka Kemiskinan Dekati 0 Persen di 2045", <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4090715/jokowi-targetkan-angka-kemiskinan-dekati-0-persen-di-2045>, diakses tanggal 20 Maret 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

DUMMMY



ANCAMAN *OMNIBUS LAW* DI SEKTOR AGRARIA DAN LINGKUNGAN HIDUP: KESEJAHTERAAN UNTUK SIAPA?

Wahyu Nugroho

Pendahuluan

Di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dinyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksudkan adalah segala penyelenggaraan negara haruslah berdasarkan pada hukum, bukan menggunakan pendekatan kekuasaan dengan berbagai macam karakteristik negara hukum yang melekat pada negara yang menganut *civil law system* dengan penyebutan istilah negara hukum sebagai *rechtstaats* atau di negara *common law system* dengan istilahnya *rule of law*. Pandangan demikian sebenarnya yang menjadi komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri dengan prinsip *rule of law, and not of man* dalam konteks nomokrasi atau kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.¹ Prinsip negara hukum hendaknya dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, serta tidak boleh mengabaikannya. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 57.

Indonesia sebagai negara hukum yang lebih dekat dengan istilah *rechtstaats* berlandaskan pada historisitas dan filosofis masuk dalam kategori negara penganut *civil law system* atau Eropa Kontinental berimplikasi pada dominannya negara dalam artian eksekutif dan legislatif dalam membentuk berbagai regulasi yang dibuat, baik dalam tingkatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri hingga di level peraturan daerah. Berbagai jenis regulasi tersebut dibentuk sebagai upaya menciptakan ketertiban dan kepastian hukum di suatu negara, agar pijakan dalam menjalankan penyelenggaraan negara, masyarakat, badan hukum atau suatu usaha, dapat memiliki landasan atau payung hukumnya.

Dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, menyandarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu teknik yang berbeda dengan prosedur pembentukan dalam ketentuan tersebut adalah *metode omnibus law* atau di negara-negara *common law*, seperti Canada, Amerika Serikat (USA) menyebutnya *omnibus bills*² yang tidak lazim diterapkan di negara-negara *civil law* seperti Indonesia. Sistem pengerjaan UU *Omnibus Law* Cipta Kerja terkesan SKS (Sistem Kebut Semalam), baik pembuatan naskah akademik maupun materi muatannya dalam draf RUU yang menabrak sana-sini dengan tanpa memerhatikan asas otonomi daerah dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lantas

²There is no concise definition of what is an Omnibus Bill. O'Brien and Bosc (2009) state that an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several Acts, and is characterized by the fact that it has a number of related but separate "initiatives". The latter word is an improvement over the previous edition, by Marleau and Montpetit, that spoke of separate "parts" – plenty of bills are divided into Parts, without being omnibus bills at all. This article looks at the use of omnibus bills in Canadian provinces, the United States and in the House of Commons, particularly Bill C-38 the Budget Implementation Bill. It argues that the extensive use of omnibus bills is detrimental to the health of our parliamentary institutions. Look: Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW/SPRING 2013, p.13. It proceeds to explain that generally, "an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several Acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives. Look: O'Brien & Bosc, supra note 1 at 724, cited in Library of Parliament, *Omnibus Bills: Frequently Asked Questions*, Publication No 2012-79-E (1 October 2012) [Library of Parliament], at.724. Look: Adam M Dodek, "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations", *Ottawa Law Review*, hlm.12.

kebijakan *omnibus law* dalam rangka pembangunan ekonomi investasi berorientasi untuk kesejahteraan siapakah? Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebesar-besar kemakmuran/kesejahteraan rakyat siapa? Mengingat secara filosofi Indonesia didaulat sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*)³.

Artikel ini tidak dimaksudkan untuk membahas detail tentang *omnibus law*, karena sudah banyak para ahli dan atau penulis lain yang membahasnya.⁴ *Omnibus law* saat ini tengah dirancang dan dibahas pemerintah dan DPR adalah *omnibus law* di bidang perpajakan dan cipta kerja. Draft RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja yang cakupannya terdiri dari 11 klaster pembahasan dan 1.200 Pasal, produk hukum ini merangkum sekitar 79 undang-undang yang sudah ada, telah masuk di DPR sejak 12 Februari 2020 dengan munculnya kritikan dari berbagai pihak. Menjadi bahan kajian mendasar adalah alasan *omnibus law* yang masih dirasa asing kemudian langsung diterapkan di Indonesia dengan dasar simplifikasi regulasi antar sektor yang tumpang tindih, juga status dan nasib sejumlah rancangan undang-undang dalam materi muatannya yang sedang dibahas di antara 79 undang-undang yang sudah ada untuk dilakukan perubahan, kepentingan di balik *omnibus law* ini, serta kesejahteraan bagi siapa atas *omnibus law* ini. Dalam kesempatan ini, penulis melakukan kajian kritis terhadap *omnibus law* tengah dibahas oleh pemerintah dan DPR dengan memfokuskan pada bidang agraria dan lingkungan sebagai dampaknya.

³Negara kesejahteraan atau *welfare state/welvaartsstaat* menjadi sebuah doktrin yang muncul pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 sebagai bentuk perkembangan dan perubahan dari konsep negara penjaga malam (*nachwachterstaat*) dengan prinsip *the best government is the least government* di Eropa pada abad ke-18 dan abad ke-19. Karena berkembangnya disparitas pendapat dalam masyarakat yang menyebabkan munculnya fenomena kemiskinan massal di berbagai negara, timbul tuntutan kepada negara untuk memperluas tanggung jawab sosialnya guna mengatasi fenomena kemiskinan itu, akhirnya muncul dan berkembangnya aliran sosialisme dalam sejarah Eropa. Doktrin ini sangat mempengaruhi proses perumusan berbagai konstitusi di negara-negara Amerika dan Eropa sendiri. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 40.

⁴Lihat: Agnes Fitriyantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law", *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019, hlm. 302-313.

Salah satu permasalahan krusial terkait RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja adalah berkaitan dengan persoalan pertanahan dan perizinan di bidang lingkungan hidup. Selama ini dalam proses pembentukannya, tidak partisipatif atau melibatkan *stakeholders* daerah (pemerintah daerah dan DPRD). Selain itu juga, sejumlah kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan prinsip otonomi daerah⁵ akan hilang karena telah diambil alih oleh pemerintah pusat. Dalam perspektif pemerintahan daerah dan berdasarkan asas otonomi daerah, *omnibus law* yang sedang disusun pemerintah daerah masih dianggap sebagai sesuatu yang mengkhawatirkan. Dalam kondisi seperti ini, ke depan sangat berpotensi terjadi sengketa kewenangan antar lembaga, yakni pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dampak dari prosedur/metodologi/teknik dalam pembentukan hukum setingkat undang-undang dalam *omnibus law* inilah sangat kompleks dan sistemik, karena sebuah metodologi yang tidak lazim di negara-negara penganut *civil law*, termasuk Indonesia baik dari segi prosedur formal pembentukannya, maupun dari segi substansi pokok yang ada di dalamnya, karena berurusan dengan sejumlah *stakeholders* secara spesifik yang terdampak secara langsung. Dalam *omnibus law* undang-undang cipta kerja (sebelumnya dinamakan cipta lapangan kerja), yang irisannya bertalian erat dengan persoalan agraria dan lingkungan hidup secara sektoral, memiliki dampak yang signifikan dan sistemik, sehingga berpotensi mengancam berbagai komponen di bidang agraria dan lingkungan hidup.

Di dalam hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

⁵Otonomi daerah telah mengalami perubahan yang diakibatkan karena perkembangan masyarakat dan praktik dalam penyelenggaraan negara. Asas otonomi daerah sebagai prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah: Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, kemudian dalam ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan ayat (4) yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, yakni Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

bahkan dalam perubahan yang terakhir melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, belum memasukkan konsep *Omnibus Law* sebagai metode dalam pembentukan hukum, meskipun demikian harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia terus-menerus dilakukan untuk meminimalkan konflik peraturan perundangan. Secara politik hukum, pelaksanaan *omnibus law* di Indonesia sebenarnya dapat dimungkinkan dan ada ruang, namun harus ada penyesuaian terhadap undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan prosedur formal. Adapun berkaitan dengan materi muatan yang sebenarnya menimbulkan masalah benturan dengan sektor lain, di antaranya di bidang agraria dan lingkungan hidup sehingga dapat menjadi ancaman di sektor tersebut mengingat banyaknya investasi yang memanfaatkan hak atas tanah masyarakat, termasuk ketaatan terhadap instrumen lingkungan hidup, beserta dampak lingkungannya.

RUU *Omnibus Law* saat ini di bidang Cipta Kerja akan beririsan dengan ketentuan sektoral lain, di antaranya di bidang agraria dan lingkungan hidup. Berbagai irisan tersebut memiliki potensi konflik pada masing-masing tahap, baik pengurusan hak atas tanah, perizinan, hingga pelaksanaan kegiatan usaha. Sejumlah pengaturan sektoral di bidang agraria, tata ruang dan lingkungan hidup dalam kaitannya dengan kegiatan investasi, RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja akan memangkas undang-undang pokok (induk), seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang di dalamnya terdapat instrumen pengendalian dalam rangka fungsi pencegahan atas pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, termasuk Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria, yang saat ini tengah dalam proses perubahan di DPR melalui RUU Pertanahan. Permasalahan utama dalam tulisan ini adalah apakah pembentukan hukum menghamba pada kepentingan kapital? Apakah praktik *omnibus law* dapat mengancam sektor agraria dan lingkungan hidup dan apakah praktik *omnibus law* dapat memberikan formulasi atau relasi atas konsep reforma agraria dan kebijakan lingkungan yang berorientasi pada keadilan sosial?

Pembentukan Hukum yang Menghamba Pada Kepentingan Kapital

Hukum mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban, keseimbangan dan berkeadilan. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.⁶ Kehadiran hukum menurut Satjipto Rahardjo di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa berbenturan antara kepentingan yang satu dengan lainnya.⁷ Dalam rangka mencapai tujuan hukum dan kehadiran hukum tersebut, maka dimulai dari pembentukan hukum, yakni pembuatan perundang-undangan (legislasi) yang dilakukan oleh DPR, DPD atau DPRD sebagai fungsi legislasi.

Dalam konteks pembuatan hukum oleh lembaga-lembaga perwakilan, secara yuridis pembentukannya bermuara kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10 ayat (1) huruf e menyebutkan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, yang merupakan salah satu dari materi muatan suatu undang-undang. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mencerminkan konsep pembentukan hukum yang responsif dan aspiratif. Bagaimana tahapan dalam penyusunan undang-undang melibatkan keterwakilan publik, kalangan akademisi, aktivis dan sejumlah kelompok masyarakat sipil (*Non Government Organization*) yang peduli terhadap hukum dan kebijakan publik. Terbukanya ruang publik dalam bingkai negara hukum⁸ seperti

⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, (Jakarta: Epistema Institute dan Huma, 2012), hlm. 15.

⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996), hlm. 53.

⁸Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V.Dicey. Istilah *rechtsstaat* menurut Stahl mencakup empat elemen penting, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara. Sedangkan istilah *the rule of law*, dicirikan oleh A.V. Dicey, yaitu *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*. Konsep negara hukum ini terkait juga dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah

Indonesia ini sangat diperlukan, demi menjaga kewibawaan Indonesia sebagai laboratorium hukum.

Max Weber menyatakan bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi, maka bentuk-bentuk hukum akan berkembang pesat dengan perkembangan masyarakat yang bersangkutan. Misalnya dalam dinamika bentuk hukum yang formal-rasional adalah sesuai dengan kepentingan kapital mendasarkan diri pada *utilitarianism*, memaksimalkan profit etik tanggung jawab individu, dapat diprediksi, serta secara efektif menjamin perencanaan.⁹ Dalam proses pembangunan ekonomi, para kapitalis yang mendapatkan tempat, sementara masyarakat hukum adat berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Hukum yang memenuhi pada kepentingan kapitalis lebih dominan pada ketentuan hukum yang formal-rasional, sehingga dalam proses pembangunan ekonomi, posisi masyarakat minoritas dan kelompok tradisional di negara berkembang termasuk Indonesia menjadi terpinggirkan. Perebutan kepentingan antara kelompok minoritas dan masyarakat tradisional dengan kelompok kapitalis yang berkolaborasi dengan elemen negara (eksekutif dan yudikatif) atas kebijakan di sektor agraria dan lingkungan hidup dalam konteks pembentukan dan pelaksanaan hukumnya menunjukkan pembangunan ekonomi tidak menguntungkan bagi kelompok minoritas dan tradisional tersebut. Dalam artikel David M. Trubek menyatakan:

Just as formally rational law is necessary to create a situation under which domination can be rationally legitimized, so other forms of legitimization discourage the rise of rational law. "Traditionalism places serious obstacles in the way of formally rational regulations. In traditional societies, according to Weber, one cannot have specific, purposefully enacted law (legislation), for such a procedure would be inconsistent with the ruler's claim to legitimacy. Commands will only be obeyed if they can be related to unchanging, eternal principles. Furthermore, the traditional ruler must base any actual regulation of the economy on "utilitarian, welfare, or absolute values. This is true because, while his legitimacy is based on adherence to traditional principles, successful domination requires him also to maintain the economic welfare of

hukum. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 122.

⁹Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 103.

his subjects. Such a situation, Weber concluded, “breaks down the type of formal rationality which is oriented to a technical legal order.”¹⁰

Dalam kurun waktu lebih tiga dasawarsa terakhir, politik pembangunan hukum nasional diarahkan pada anutan ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*). Hal ini secara sadar dimaksudkan untuk mendukung paradigma pembangunan yang semata-mata diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi (*economic growth development paradigm*). Dalam draf yang disusun Lucia Battaglia, Lorenzo Giovanni Bellù, Coumba Dieng, Ilaria Tedesco,¹¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO UN), *Economic development: the improvement in the way endowments, goods and services are used within (or by) the system to generate new goods and services in order to provide additional consumption and/or investment possibilities to the members of the system.*

Omnibus law yang berdampak serius terhadap kebijakan di sektor agraria dan lingkungan, kemudian mengalami pergeseran paradigma pembangunan berkelanjutan, atau kebijakan yang paradoks antara paradigma ekonomi dengan pembangunan berkelanjutan. Dinyatakan oleh Maja Gopel dalam bukunya *The Great Mindshift: How a New Economic Paradigm and Sustainability Transformations go Hand in Hand*:

Of course this does not mean that the people in powerful positions now know better than the thinkers who have been challenging the mainstream economic paradigm for decades or centuries. Nor does it imply they do better than the practitioners who have worked incredibly hard to achieve sustainable niche solutions within a system that’s pushing in the opposite direction. It does mean, however, that the hegemony of the mainstream economic paradigm is broken. The credibility of the trickle-down and green growth narratives that it informed is lost.¹²

Kebijakan pertanian di sektor agraria bertalian erat dengan pengelolaan sumber daya alam sebagai modal utama pembangunan bukan dikelola secara berkelanjutan, tetapi justru dieksploitasi untuk mengejar

¹⁰David M. Trubek, “Max Weber on Law and the Rise of Capitalism”, *Wisconsin law review*, Hein Online 1972, hlm. 734.

¹¹Lucia Battaglia, Lorenzo Giovanni Bellù, Coumba Dieng, Ilaria Tedesco, *Development Paradigms and Related Policies*, Draft, 2011, hlm.8

¹²Maja Gopel, *The Great Mindshift: How a New Economic Paradigm and Sustainability Transformations go Hand in Hand*, (Mosbach, Germany: Springer Open & Wuppertal Institute, AFES-PRESS e.V., 2016), hlm. 5.

target-target pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, instrumen hukum yang digunakan untuk mendukung paradigma pembangunan ekonomi seperti dimaksud di atas cenderung bercorak sentralistis, sektoral, memihak kepada pemodal besar (*capital oriented*), eksploitatif, dan bernuansa represif dengan menggunakan pendekatan sekuriti (*security approach*).¹³ Amendemen Pasal 33 UUD 1945¹⁴ merupakan rumusan yang mengatur secara prinsip mengenai perekonomian negara yang dibangun pada masa reformasi haruslah dipandang komprehensif integral, dengan menyatukan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan wawasan lingkungan.

Pembangunan ekonomi nasional maupun lokal sebagai konkretisasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di mana terdapat hak penguasaan atas sumber daya alam, diikuti oleh ayat ke (4) dengan memerhatikan beberapa prinsip, di antaranya keadilan, berwawasan lingkungan dan keberlanjutan. Kebijakan di sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam bentuk perundang-undangan lingkungan hidup telah mengalami dua kali revisi, yakni UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai hasil dari revisi UU No. 2 Tahun 1984 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian dari UU No. 23 Tahun 1997 terakhir diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Spirit yang dibawa undang-undang perubahan tersebut sama dalam konteks pelestarian lingkungan. Selain itu, nomenklatur atau judul undang-undang mengalami perubahan pula hingga yang terakhir terkandung spirit perlindungan dan spirit pengelolaan.

¹³I Nyoman Nurjaya, "Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan", *Jurnal Suloh*, Vo. V, No. 1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe, hlm. 1.

¹⁴Konstitusionalitas Norma dalam Pasal 33 UUD 1945 hasil empat kali amendemen terdiri dari 5 ayat dengan rumusan: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; dan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur di dalam undang-undang.

Undang-Undang yang terakhir memiliki instrumen keterpaduan, sebagai pedoman dalam penerbitan, pelaksanaan dan pengawasan izin bidang lingkungan hidup.¹⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga disebut sebagai undang-undang payung (*umbrella lex*) atau perundang-undangan lingkungan hidup yang umum (*general environmental law*). Semestinya, ketentuan general atau undang-undang payung ini berdiri sendiri, di mana undang-undang sektoral berkaitan dengan investasi harus tunduk pada undang-undang induk/payung, praktik *omnibus law* saat ini tidaklah demikian. Instrumen-instrumen tersebut memuat hal-hal yang utuh dan menyeluruh berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-undang payung tersebut dapat diartikan memayungi kebijakan pengaturan (undang-undang) yang bersifat sektoral.

Pada masa masa Orde Baru, pembentukan hukum lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan politik daripada semangat yang dibawa teori hukum pembangunan yang tertuang di dalam GBHN. Budiono Kusumohamidjojo menyoroti dengan tajam mengapa Roberto Mangabeira Unger mengamati bahwa hukum itu senantiasa merupakan bulan-bulanan perebutan kekuasaan dalam masyarakat.¹⁶ Marx memberikan pemahaman bahwa hukum itu semata-mata alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan nikmat mereka.

¹⁵Dalam konteks peraturan perundangan lingkungan hidup dan sumber daya alam, instrumen lingkungan hidup erat kaitannya dengan kebijakan publik. Hukum dalam bentuk peraturan adalah perwujudan dari kebijakan publik penguasa, dan kebijakan publik itu sendiri merupakan proses politik, karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari isu-isu lingkungan politik. Lihat: Sigler, Jay A. dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, Lexington Books, Toronto, 1978, p. 3. Hukum adalah produk politik, karena fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan sering kali diintervensi oleh kekuatan politik. Hukum sebagai perwujudan dari kebijakan publik adalah peraturan, karena itu peraturan juga sangat dipengaruhi oleh paradigma atau cara pandang penguasa terhadap hukum. Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. v-viii. Penguasa memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka penguasa akan mengambil kebijakan publik yang kemudian diwujudkan menjadi peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk menciptakan sistem sosial yang dapat mengatur dan mengendalikan masyarakat. bandingkan dengan: Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*, (Jakarta: Media Nusantara, 2001), hlm. 28.

¹⁶Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2016), hlm. 217.

Hukum pada akhirnya adalah realisasi dari politik, hukum itu tidaklah bersifat bebas nilai. Pada akhirnya tidak dapat terhindarkan bahwa 'hukum adalah politik', tetapi tidaklah sekaligus niscaya bahwa 'politik adalah hukum'.¹⁷ Studi kritik hukum versi Unger dan kelanggengan ruang sosial yang tunduk pada dominasi hegemonial bersandar kepada positivisme hukum.

Pembentukan hukum melalui RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja dalam kerangka memenuhi kebutuhan para pemilik modal atau kapital, dengan berbagai metodologi untuk mencapainya, sehingga pembangunan hukum nasional diarahkan pada anutan ideologi sentralisme hukum dan menjadikan hukum sebagai alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan *status quo* yang dibungkus dengan balutan-balutan kesejahteraan rakyat, peningkatan taraf perekonomian masyarakat, dan penyederhanaan regulasi serta perizinan.

Potensi Ancaman Praktik *Omnibus Law* di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup

Penguasaan negara atas pengelolaan sumber daya alam dengan memerhatikan prinsip berkelanjutan dan wawasan lingkungan merupakan mandat konstitusi berdasarkan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam amendemen ke-empat. Apabila dirujuk ke belakang, tidak lepas dari TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai pedoman dan garis besar kebijakan pembentukan undang-undang sektoral sumber daya alam. Adapun Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria masih tetap berlaku dan dalam proses pembaharuan karena amanat TAP MPR tersebut, saat ini masih proses pembahasan di DPR dalam Prolegnas prioritas tahun 2020 dalam perubahan menjadi

¹⁷*Critical studies is more radical than realism, though both are skeptical. The main distinction between critical and conventional legal theories is that the former rejects the distinction between legal reasoning and political debate. To critical legal thought, there is no distinctive mode of reasoning; law is politics. Law exists only as an ideology. They do not identify themselves with Marxism and do not share the typical Marxist model of law as a merely super-structure or as an instrument of class domination.* Look: Chand, Hari, *Modern Jurisprudence*, First Published, International Law Book Services, (Selangor: Darul Ehsan, 1994), hlm. 239.

RUU Pertanahan, sementara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai *general environmental law* juga memiliki keterkaitan dengan persoalan investasi dan materi muatan yang ada dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja.

Persoalan regulasi di bidang pertanahan refleksi tujuan kritis daripada pengembangan hukum itu sendiri. Hukum harus hidup di antara masyarakat dan dapat merekayasa masyarakat untuk tujuan yang baik. Keberadaan lembaga legislasi yang menjalankan fungsinya dengan baik. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa tahap legislasi dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.¹⁸

Mencermati ketentuan RUU *omnibus law* Cipta Kerja, yang berkaitan dengan pertanahan, semangat yang dibawa adalah sistem perizinan atau persetujuan investor terhadap pemilik hak atas tanah, tidak ada keseimbangan semangat negara dan investor atas perlindungan atau inklaif terhadap wilayah-wilayah atau tanah komunal atau ulayat, termasuk pelestarian terhadap lingkungan guna keseimbangan investasi, bahkan harus ada izin ketika tanah ulayat akan digunakan investasi. Menjadi pertanyaan mengapa tanah ulayat begitu mudahnya diobral ke investor, bagaimana paradigma berpikir masyarakat hukum adat atas tanah, apakah mereka masih menggunakan pola pikir idealis tanah untuk kesejahteraan anak cucu, atau pragmatis menjualnya ke investor dengan uang yang tidak seberapa dari hasil penjualan. Hal ini menjadi bahan kajian lebih lanjut dan dipertimbangkan dalam rumusan ini di bidang agraria.

Dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja,¹⁹ tersebar sejumlah undang-undang sektoral yang berkaitan dengan agraria/pertanahan dengan paradigma eksploitasi, di antaranya undang-undang penataan ruang, undang-undang ketenagalistrikan, undang-undang perumahan dan Kawasan permukiman, undang-undang pengadaan tanah bagi

¹⁸Saldi Isra, "Fungsi Legislasi Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum Jentera*, 2010, hlm. 34.

¹⁹Lihat: Draft Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, Pasal-pasal tersebar di berbagai undang-undang sektoral yang bertalian erat dengan pengelolaan sumber daya alam.

pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam satu sektor pertanian tersebut, melintasi beberapa sektoral yang kemudian berimplikasi pada sistem perizinan sebelum dilakukannya kegiatan usaha, termasuk kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Namun, semangat reforma agraria belum terlihat dalam draf tersebut, sementara ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria masih dianggap relevan dengan spirit yang dibangun yang berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan sosial kelompok masyarakat hingga lapisan menengah ke bawah, petani, peladang, dan lain sebagainya.

Ancaman atas *omnibus law* yang berkaitan dengan investasi penggunaan hak atas tanah sangat terasa pada komunitas masyarakat hukum adat yang keberadaannya diakui negara. Kesejahteraan rakyat atas penggunaan dan atau pengelolaan tanah yang didengungkan oleh pemerintah kemudian tidak berdampak pada jaminan kesejahteraan dan ekonomi pada kelompok tradisional, sebaliknya terjadi kesengsaraan, pengusuran lahan, ancaman, dan kriminalisasi yang ditujukan kepada kelompok lemah (kecil).

Ketentuan *omnibus law* Cipta Kerja dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak ada peran serta masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sementara yang ada adalah investor dalam proses penggunaan hak atas tanahnya berkaitan dengan lahan masyarakat dan atau masyarakat hukum adat, maka harus dan wajib diselesaikan terlebih dahulu. Hal ini sangat membahayakan bagi masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam konteks pengelolaan lahan dan perlindungan lingkungan. Pendekatan dalam ketentuan ini hanyalah *top down* (atas-bawah), bukan *bottom up* (bawah-atas), sehingga masyarakat berada dalam posisi lemah dan tidak ada peranan sama sekali, sedangkan yang ditekankan berkali-kali adalah sistem persetujuan investor terhadap penggunaan hak atas tanah dan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.

Mencermati perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam ketentuan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja, ketentuan tentang izin lingkungan diubah istilahnya menjadi persetujuan lingkungan dalam bentuk surat keputusan kelayakan lingkungan, sementara amdal masih tetap sama. Pemerintah pusat yang sangat dominan dalam ketentuan *omnibus law* ini sehingga selain dapat mengancam eksistensi masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan

dan lahannya berdasarkan kearifan lokal, dapat mengancam fungsi dan peran pemerintah daerah yang semestinya Dinas Lingkungan Hidup di daerah, baik provinsi, kabupaten/kota diberikan kewenangan juga sesuai dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini pada akhirnya secara langsung memangkas dan mengikis peran Dinas Lingkungan Hidup di daerah.

Jaminan konstitusional dalam konteks ketentuan masyarakat hukum adat dan hak ulayat kehutanan dan pertambangan di kawasan hutan meskipun dilahirkan dalam amendemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000, namun para pembentuk undang-undang dasar tersebut dalam suasana kebatinannya tidak terlepas dari perjalanan bangsa Indonesia menuju kemerdekaannya, termasuk spirit reforma agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, khususnya Pasal 3 yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan dan kesatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Dalam konteks tanah untuk kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara, munculnya persoalan dengan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Inkonsistensi muncul karena tidak menjadikan UUPA sebagai sumber hukum. Orientasi UU Minerba lebih condong kepada produksi bukan konservasi. Hal ini menguntungkan pihak swasta dan pengelola dan dapat merugikan negara. Polemik UU Minerba antara rezim pemerintah juga menguat karena perbedaan kepentingan rezim. Sejak keberadaan UU Minerba pemerintah dinilai kalah dengan kepentingan perusahaan karena banyak perusahaan yang tidak memenuhi kewajibannya serta cenderung mengabaikan kewajibannya kepada pemerintah. UU Nomor 4 Tahun 2009 juga tidak tegas mengatur mengenai ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil untuk kepentingan kegiatan pertambangan.²⁰

²⁰Firman Freddy Busroh, "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *ARENA HUKUM*, Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017, hlm. 232.

Kebijakan lingkungan dalam konteks perlindungan dan pengelolaannya dipandang sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Sehubungan dengan ini, dalam rangka memelihara dan melestarikan mutu lingkungan haruslah mempunyai standar nilai yang objektif dan universal. Persepsi pengelolaan lingkungan harus pula disertai dengan tatanan hukum yang dapat melindungi semua pihak disertai pembentukan hukum dan penegakan hukum yang konsisten.²¹

Perlu diupayakan suatu pendekatan hukum (*legal approach*) yang tepat dalam rangka menyelesaikan perbedaan persepsi dalam mengelola lingkungan dengan memanfaatkan peraturan perundang-undangan yang telah ada, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Strategi pendekatan hukum tersebut secara integral harus menjadi bagian dari upaya pengelolaan lingkungan tersebut adalah pemahaman dari para aparat secara benar terhadap penerapan dan penegakan hukum lingkungan sebagai hukum fungsional.²² Ketentuan dalam Draf Rancangan Undang-Undang *Omnibus Law* Cipta Kerja, masih mempertahankan sistem perizinan lingkungan Amdal dan UKL-UPL (Upaya Pengelolaan Lingkungan-Upaya Pemantauan Lingkungan), namun telah mengganti istilah Izin Lingkungan dengan Persetujuan Lingkungan.²³ Dalam draf tersebut, pengertian Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup,²⁴ sedangkan pengertian izin lingkungan menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan

²¹Taufik Imam Santoso, *Politik Hukum Amdal; Amdal Dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, (Malang: Setara Press, 2009), hlm. 2.

²²Ahmad Husni MD, dan Bambang Sugiono, *Strategi Pendekatan Hukum dalam Penyelesaian Masalah Lingkungan*, dalam kumpulan karangan, *Hukum dan Lingkungan di Indonesia*, Editor Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, (Jakarta: Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2001), hlm. 498.

²³Lihat: Draf RUU Omnibus Law tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, telah diubah dan beberapa Pasal dihapus. Misalnya terjadi perubahan istilah dari Izin Lingkungan menjadi Persetujuan Lingkungan, hlm. 75-80.

²⁴Lihat: Draft RUU Omnibus Law tentang Cipta Kerja, hlm. 80.

Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.²⁵

Sistem perizinan lingkungan yang dianut seperti ini dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja terlihat menyederhanakan sistem perizinan lingkungan hidup dengan mendegradasi istilah, spirit fungsi pengendalian, mendegradasi kewenangan daerah dalam fungsi pengendalian dan penegakan hukum lingkungan, beserta sanksi-sanksi yang terlalu ringan dalam hierarki dari sanksi administrasi hingga sanksi pidana. Pada akhirnya investor menganggap bahwa sanksi administrasi dan sanksi pidana masih terlalu ringan dalam setiap tingkatan pelanggaran yang dilakukan, bahkan tidak ada pertanggungjawaban pidana korporasi atas pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, sementara badan usaha korporasi selama ini yang banyak melakukan kejahatan lingkungan hidup.

Sebagai contoh tidak jelasnya sistem pemberian sanksi dan sanksi terlalu ringan ditemukan dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja:²⁶

Pasal 109

- (1) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki Persetujuan Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 34, dikenai sanksi administratif berupa denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (2) Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun.

Pasal 110

- (1) Setiap orang yang menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud dalam

²⁵Lihat: Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁶Lihat: Draft RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja, hlm. 96.

Pasal 69 ayat (1) huruf i dikenai sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- (2) Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun.

Dalam praktik selama ini, tindak pidana lingkungan hidup banyak dilakukan oleh korporasi atau badan usaha dengan beragamnya jenis kejahatan yang dilakukan, misalnya dalam pembuangan secara sengaja terhadap limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), pembakaran hutan dan jenis kerusakan atau pencemaran lingkungan lainnya yang bersifat pidana. Asas *ultimum remedium* tetap diberlakukan dan dihormati, namun pemberian sanksi pidana yang rendah dan tidak jelasnya sanksi korporasi itu sendiri berkaitan dengan eksistensi badan usaha tersebut, serta pertanggungjawaban korporasi yang tidak jelas, korporasi akan semakin merajalela atas pelanggaran dan kejahatan lingkungan, dengan mengutamakan investasi dan bisnis, termasuk kelompok masyarakat di sekitar kegiatan usaha dan masyarakat hukum adat dalam wilayah yang bertalian erat dengan sumber daya alam akan semakin terpinggirkan, kriminalisasi, dan penggusuran lahan dengan dasar penggunaan tanah untuk kepentingan umum, namun tidak ada proses pembebasan lahan yang benar dan sesuai dengan prosedur hukum.

Praktik *omnibus law* Cipta Kerja yang mengancam sektor agraria dan lingkungan hidup dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan mencerminkan tidak ada peran serta masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sementara yang ada adalah investor dalam proses penggunaan hak atas tanahnya berkaitan dengan lahan masyarakat dan atau masyarakat hukum adat, maka harus dan wajib diselesaikan terlebih dahulu. Hal ini sangat membahayakan bagi masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam konteks pengelolaan lahan dan perlindungan lingkungan. Pendekatan dalam ketentuan ini hanyalah *top down* (atas-bawah), sehingga masyarakat berada dalam posisi lemah dan tidak ada peranan sama sekali, sedangkan yang ditekankan berkali-kali adalah sistem persetujuan investor terhadap penggunaan hak atas tanah dan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.

Relasi Praktik *Omnibus Law* dengan Formulasi atas Konsep Reforma Agraria dan Kebijakan Lingkungan yang Berorientasi pada Keadilan Sosial

Kebijakan pemerintah secara nasional di sektor agraria/pertanahan dalam praktik selama ini berpijak pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria. Regulasi pertanahan nasional yang disahkan sejak Presiden Soekarno pada tanggal 24 September 1960 hingga sekarang ini sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan di masa sekarang dan mendatang, namun semangat/spirit reforma agraria masih melekat pada ketentuan tersebut dengan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, khususnya para petani, sementara banyaknya ketentuan sektoral yang berkaitan dengan pertanahan, di antaranya undang-undang kehutanan, undang-undang tata ruang, undang-undang pertambangan mineral dan batubara, undang-undang ketenagalistrikan, undang-undang perumahan dan Kawasan permukiman, dan lain sebagainya.

Reformasi agraria harus dibuktikan dalam tindakan nyata, bukan sekedar retorika atau teori semata. Di dalam Tap MPR RI Nomor:IX/MPR/2001 mengamanatkan DPR RI bersama Presiden untuk segera mengatur lanjut pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam lebih lanjut serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua peraturan perundang-undangan terkait yang tidak sejalan dengan ketetapan ini. Mandat ini seyogianya ditindak lanjuti secara konkret oleh Pemerintah dan DPR dengan meninjau kembali peraturan perundangan yang ada dan mensinkronkannya serta menyesuaikannya dengan prinsip dan arahan kebijakan yang dimandatkan dalam ketetapan ini. Pelaksanaan reforma agraria tentu akan menghasilkan politik hukum pertanahan yang mampu menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi bagi masyarakat.²⁷

Mencermati RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja, segala ketentuan yang mengatur persoalan agraria, menjadi objek eksploitasi dari investor di bidang kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, ketenagalistrikan, perumahan dan kawasan permukiman, dan lain sebagainya pada saat berhubungan dengan penggunaan tanah dan hak

²⁷Firman Freaddy Busroh, *op.cit.*, hlm. 245.

atas tanah, demi kepentingan umum harus dibebaskan. Namun spirit reforma agraria dalam upaya perlindungan terhadap masyarakat lokal dan masyarakat hukum adat tidak terlihat, inilah upaya mendegradasi dan penggeseran paradigma penggunaan tanah dan spirit reforma agraria yang seharusnya menjadi pertimbangan utama. Pada akhirnya, hak-hak apa pun atas tanah akan diubah dan dieksploitasi demi melanggengkan investasi, usaha, bisnis dan pendapatan negara, sementara tidak ada upaya inklaaf atau perlindungan terhadap wilayah-wilayah tertentu misalnya kawasan konservasi, lindung, dan ulayat.

Pemerintah pusat memiliki semangat sentralistik, otonom, dan *top down* atas politik hukum dalam pembentukan *omnibus law* saat ini dan berdampak pada semua sektor, khususnya agraria dan lingkungan hidup, sementara masyarakat Indonesia memiliki karakteristik yang beragam, termasuk klasifikasi masyarakat modern dengan masyarakat tradisional yang berpengaruh terhadap pola pikir dan rumusan hukum yang seperti apa dapat diterima oleh kedua kelompok tersebut. Bahkan H.L.A. Hart telah menganalisis tentang persoalan itu.

Salah seorang kelompok positivis-legal formal terkemuka di dunia bersumber dari pemikiran H.L.A. Hart,²⁸ sebagai tokoh aliran positivis berusaha menjelaskan perubahan hukum dalam kehidupan modern, di mana sebagian besar tatanan kehidupan masyarakat adalah hukum. Perubahan masyarakat atau kehidupan berdasarkan kepada '*primary rules of obligation*' (hukum yang muncul alami) kepada '*secondary rules of obligations*' (struktur hukum perundang-undangan).²⁹ Kendati peralihan

²⁸Hart mendefinisikan hukum sebagai suatu sistem aturan-aturan primer dan aturan-aturan sekunder. Aturan primer berhubungan dengan aksi-aksi yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh individu-individu, sedangkan aturan-aturan sekunder berhubungan dengan pembuatan, penafsiran, penerapan dan perubahan aturan-aturan primer, seperti misalnya aturan-aturan yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang, pengadilan, dan administrator pada saat mereka membuat, menafsirkan, dan menerapkan aturan-aturan (primer). Lihat: Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, (London: Oxford University Press, 1972), p.77.

²⁹Seorang eksponen Critical Legal Studies (CLS) Roberto M. Unger lebih jauh menegaskan bahwa dengan lahirnya hukum modern, maka telah lahir suatu institusi yang benar-benar disebut hukum. Dengan demikian, bentuk dan sistem pada masa lalu yang juga disebut hukum, sebetulnya tidak layak disebut sebagai demikian. Hukum modern itulah yang boleh menyandang sebutan hukum sehingga disebut '*the legal system*', sedangkan yang pernah ada tidak layak untuk disebut demikian. Lihat: Unger, Roberto Mangabeira, *Law and Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*, (New York: The Free Press, 1976), hlm. 66-76. Hukum

kepada sistem hukum modern³⁰ dapat disebut sebagai revolusi, tetapi kehadiran dan kekuatan dari tatanan masa lalu tidak sama sekali hilang. Hukum yang diorientasikan kepada pembaharuan masyarakat dalam perspektif Hart perlu adanya keseimbangan dengan *primary rules of obligations* (hukum yang muncul alami), dalam bentuk kearifan lokal, nilai-nilai, budaya hukum dan hukum yang ditemukan dan telah mendapatkan kesepakatan masyarakat tersendiri. Kita dan publik

semakin menjadi tipe penataan masyarakat yang sangat khas (*distinct*), sejak kelahiran sistem hukum modern di dunia. Tidak ada sistem hukum lain yang layak disebut '*legal system*', kecuali sistem hukum modern. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 94.

³⁰Sistem hukum modern dicirikan oleh Marc Galanter sebagai berikut: (a) hukum uniform, terdiri dari peraturan-peraturan yang uniform dan tidak berbeda pula dengan penerapannya. Peraturan-peraturan yang sama dapat diterapkan bagi umat segala agama, warga semua suku bangsa, daerah kasta, dan golongan; (b) hukum transaksional, lebih cenderung untuk membagi hak dan kewajiban yang timbul dari transaksi dari pihak-pihak yang bersangkutan daripada mengumpulkan di dalam himpunan yang tak berubah-ubah yang disebabkan oleh hal-hal yang menentukan di luar transaksi-transaksi tertentu; (c) hukum universal, cara-cara khusus pengaturan dibuat untuk memberikan contoh tentang suatu patokan yang sah bagi penerapannya secara umum daripada menunjukkan sifat-sifatnya yang unik dan intuitif; (d) hierarki, terdapat suatu jaringan tingkat naik banding dan telaah ulang yang teratur untuk menjamin bahwa tindakan lokal sejalan dengan patokan nasional; (e) birokrasi, untuk menjamin adanya uniformitas, sistem hukum tersebut harus berjalan secara impersonal dengan mengikuti prosedur tertulis untuk masih-masing kasus dan memutuskan masing-masing kasus itu sejalan dengan peraturan yang tertulis pula; (f) rasionalitas, peraturan dan prosedur dapat dipastikan dari sumber tertulis dengan cara-cara yang dapat dipelajari dan disampaikan tanpa adanya bakat istimewa yang non rasional; (g) profesionalisme, sistem tersebut dikelola oleh orang-orang yang dipilih menurut persyaratan, yang dapat diuji untuk pekerjaan ini. persyaratan mereka ditentukan oleh penguasaannya atas cara-cara sistem hukum itu sendiri; (h) perantara, karena sistem itu menjadi lebih teknis dan lebih kompleks, maka ada perantara profesional khusus di antara mahkamah pengadilan; (i) dapat diralat, tidak ada ketetapan hati di dalam sistem prosedur itu. Sistem tersebut berisi kode biasa untuk merevisi peraturan-peraturan dan prosedur, agar memenuhi kebutuhan yang berubah-ubah atau untuk menyatakan kecenderungan yang berubah-ubah; (j) pengawasan politik, sistem demikian sangat berhubungan dengan negara yang memiliki persengketaan di kawasannya; dan (k) pembedaan, tugas untuk mendapatkan hukum dan menerapkannya pada kasus-kasus konkret dibedakan dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya dalam hal personel dan teknik. Lihat: Galanter, Marc, "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern", dalam A.A.G. Peters dan Koesriani-Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 147-149.

(masyarakat) dapat membaca, memahami dan menganalisis tentang persoalan pembentukan *omnibus law* tersebut.

Pembentukan RUU dengan metode *omnibus law* sejatinya disertai dengan jiwa yang menjunjung tinggi keadilan sosial (sebagai manifestasi atau perwujudan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia),³¹ selalu terpancar dalam segala tingkah laku dan tindak/perbuatan serta sikap hidup seluruh bangsa Indonesia.³² *Omnibus law* yang berdampak serius dan menggeser spirit reforma agraria, merusak lingkungan, dan menjauhkan diri dari keadilan sosial hendaknya dikaji ulang, bahkan dapat dibatalkan secara konstitusional melalui mekanisme uji formil dalam kaitannya dengan prosedur pembentukannya, dan atau uji materiil dalam kaitannya dengan materi muatan sejumlah norma dalam isinya untuk diajukan ke Mahkamah Konstitusi apabila draf RUU ini kemudian disahkan. Politik hukum pembentukan perundang-undangan dalam kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang bertalian erat dengan persoalan pertanahan dan lingkungan hidup menjiwai spirit dan filosofi keadilan sosial, bukan semata keadilan formal yang tersusun rapi dalam sebuah regulasi atau legislasi sebagai konsensus politik demi menuruti kelompok tertentu atau pemilik modal sebagai Tuan/Raja-nya.

Penulis memandang bahwa permasalahan pertanahan dan lingkungan hidup terdapat di daerah yang bertalian erat dengan sumber daya alam dan masalah di perkotaan sangat jauh berbeda. Di daerah yang kaya akan sumber daya alam, dalam proses berinteraksinya penduduk lokal dengan negara dan pemegang izin, selama ini terjadi konflik, bahkan kompetisi, dalam pengelolaan tanah dan mengakses sumber daya alam. Dalam perspektif pemerintah daerah, dianggap mampu melakukan negosiasi, musyawarah dan dialog dengan keberadaan masyarakat lokal tersebut terkait dengan pokok permasalahan yang dihadapi, khususnya hak kepemilikan tanah, namun faktanya tidak demikian.

Rezim Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyerahkan pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara atas tanah untuk diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten atau kota sebagai kewenangan otonom. Ini berarti pembangunan hukum

³¹Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Ed. 8, (Yogyakarta: Penerbit Paradigma, 2004), hlm. 16.

³²*Ibid.*

pertanahan akan berlangsung di daerah atau akan berada di tangan pemerintah daerah. Praktik *omnibus law* saat ini yang berkaitan dengan pertanahan, sangat sentralistik, termasuk lingkungan hidup. Dari sistem perizinan, pengawasan, hingga pelaksanaan kegiatan usaha, masih didominasi oleh pusat. Hal inilah yang sulit untuk dilakukan sistem pengawasan dan pembinaan berjenjang, yakni pusat mengawasi provinsi, dan provinsi mengawasi kabupaten/kota sebagaimana spirit yang tertanam dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Reforma agraria yang selama ini berjalan belum memberikan hasil yang cukup baik di bidang pertanahan Indonesia, apalagi dengan orientasi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berkaitan dengan pertanahan. Kehadiran *omnibus law* khususnya yang mengatur tentang cipta kerja akan berpotensi mengancam pemilik lahan, para petani dan masyarakat hukum adat atas hak-hak pengelolaan tanah untuk kehidupannya. Politik pembentukan hukum di bidang agraria hingga saat ini masih menimbulkan kekacauan, terlebih RUU Pertanahan yang hampir akan diketok oleh DPR kemudian ditolak oleh sejumlah pakar pertanahan dan kelompok masyarakat sipil setelah dilakukan kajian mendalam. Dalam ketentuan yang diatur *omnibus law* semuanya sangat bermuara pada tanah, karena dasar dalam berinvestasi menggunakan pijakan hukum pertanahan, yang masih dianggap berpihak pada kepentingan pemilik modal dan kapitalis, sedangkan reforma agraria yang selama ini didengungkan, akan semakin menjauhkan diri dari pembuat kebijakan. Pemerintah dan DPR sudah semestinya merekonstruksi dan mereformulasi arah kebijakan agraria dengan orientasi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam perkembangannya, UUPA 1960 harus dihadapkan dengan realitas sosial yang berbeda. Misalnya penambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah, alih fungsi tanah, konflik penggunaan tanah di antara berbagai aktor pembangunan, kemiskinan, sempitnya lapangan kerja, perbedaan akses dalam perolehan dan pemanfaatan tanah. Kebijakan pertanahan yang kapitalistis, yakni lebih mengutamakan fungsi ekonomi sehingga menyebabkan akses tanah lebih ditentukan mekanisme pasar. Konsekuensinya, semakin menjauhkan pemberian makna konkret fungsi sosial dalam UUPA 1960.³³

³³Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 109.

Fungsi sosial hak milik atas tanah oleh penguasa/pengusaha ditafsir menjadi identik dengan kepentingan umum atau bahkan kepentingan pembangunan. Pembentuk undang-undang dalam RUU *omnibus law* tentang Cipta Kerja ini dapat menggeser prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang menjadi konsensus dunia selama ini guna kepentingan generasi yang akan datang, dan di pihak pemilik tanah hak milik atas tanah ditafsir sebagai hak individual semata dan santapan bagi para investor. Hal tersebut dapat membahayakan generasi yang akan datang, karena urusan pertanian/agraria dan lingkungan hidup berkaitan erat dengan sendi-sendi kehidupan manusia saat ini dan di masa yang akan datang. Kekhawatiran ini juga diingatkan oleh Michael J. Trebilcock dan Mariana Mota Prado dalam bukunya *Advanced Introduction to Law and Development*:

*Preserving the environment can be conceived as an end in itself, but in the development field it is often conceived as a means to protect the interests of future generations.*³⁴

Penafsiran yang mengidentikkan dengan kepentingan umum memberi peluang terjadinya ekspansi para pemilik modal untuk mendapatkan tanah. Dengan lahirnya RUU *Omnibus Law* ini berpotensi mengancam keberadaan fungsi sosial atas tanah, dan melahirkan pembangunan yang tidak berkelanjutan, dalam artian pembangunan yang merusak ekologi. Mencermati kebijakan dan Draft RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja saat ini yang sedang disusun, Mansour Fakih menilainya sebagai sesuatu yang dianggap penting oleh pemerintah dalam proses pembangunan adalah pemilik modal aparat, pengusaha, konsultan, kelangsungan proses industri, buruh, sumber daya alam, dan konsumen. Di luar itu, dianggap kelompok yang tidak dapat memberikan kontribusi pembangunan sehingga tidak diperhitungkan dalam proses pembangunan.³⁵ Di sektor pertanian, Pembangunan era globalisasi dan modernisasi telah banyak yang melakukan kritikan. Karena pembangunan di era tersebut mengenyampingkan hak asasi manusia (HAM) dan mengagungkan teknologi dan industrialisasi. Dalam relasi kuasa, pemegang izin yang menjadi raja dalam rangka

³⁴Michael J. Trebilcock dan Mariana Mota Prado, *Advanced Introduction to Law and Development*, (USA: Edward Elgar Publishing, 2014), hlm. 11.

³⁵Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 57.

melayani apa pun itu untuk kepentingan raja, sedangkan masyarakat kecil, lokal, dan masyarakat hukum adat yang selama puluhan tahun mengelola hak atas tanah dan menerapkan sistem kearifan lokal dalam pelestarian lingkungan, menjadi terabaikan bahkan terpinggirkan.

Seyogianya, dapat dipahami bahwa lingkungan hidup adalah bukan semata persoalan norma dan logika, sehingga dipandang parsial, melainkan haruslah dipandang secara integral-holistik dengan mempertautkan antar sub sistem dalam kehidupan manusia dan sistem ekologi sebagai rumah tangga atau penopang kehidupan. Kebijakan *omnibus law* yang mengancam dan berdampak pada sektor agraria dan lingkungan hidup, dapat dikaji ulang dan dipertimbangkan kembali, mengingat masyarakat Indonesia sangat beragam, dan tergantung pada pilihan-pilihan norma hukum apa yang digunakan, sepanjang menghormati pilihan-pilihan tersebut. Pembentuk kebijakan haruslah memiliki optik secara holistik dan interdisipliner karena selama ini terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan dikemas dalam bentuk regulasi dan kebijakan, termasuk menunjukkan proses pembentukannya tidak melibatkan peran serta masyarakat dan menjauhkan dari spirit fungsi perubahan sosial.

Omnibus law yang berdampak serius dan menggeser spirit reforma agraria, merusak lingkungan, dan menjauhkan diri dari keadilan sosial hendaknya dikaji ulang, bahkan dapat dibatalkan secara konstitusional melalui mekanisme uji formil dalam kaitannya dengan prosedur pembentukannya, dan atau uji materiil dalam kaitannya dengan materi muatan sejumlah norma dalam isinya untuk diajukan ke Mahkamah Konstitusi apabila draft RUU ini kemudian disahkan. Politik hukum yang bertalian erat dengan persoalan pertanahan dan lingkungan hidup menjiwai spirit dan filosofi keadilan sosial, bukan semata keadilan formal yang tersusun rapi dalam sebuah regulasi atau legislasi sebagai konsensus politik demi menuruti kelompok tertentu atau pemilik modal sebagai Tuan/Raja-nya.

Penutup

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis tersebut di atas, Penulis dapat menyimpulkan: *Pertama*, Pembentukan hukum menghamba pada kepentingan kapital tecermin pada pembentukan hukum melalui

RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja dalam kerangka memenuhi kebutuhan para pemilik modal atau kapital, dengan berbagai metodologi untuk mencapainya sehingga pembangunan hukum nasional diarahkan pada anutan ideologi sentralisme hukum dan menjadikan hukum sebagai alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan *status quo* yang dibungkus dengan balutan-balutan kesejahteraan rakyat, peningkatan taraf perekonomian masyarakat, dan penyederhanaan regulasi serta perizinan. *Kedua*, Praktik *omnibus law* dapat mengancam sektor agraria dan lingkungan hidup dapat dilihat tidak adanya peran serta masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sementara yang ada adalah investor dalam proses penggunaan hak atas tanahnya berkaitan dengan lahan masyarakat dan atau masyarakat hukum adat, maka harus dan wajib diselesaikan terlebih dahulu. Pendekatan dalam ketentuan ini hanyalah *top down* (atas-bawah) sehingga masyarakat berada dalam posisi lemah dan tidak ada peranan sama sekali, sedangkan yang ditekankan berkali-kali adalah sistem persetujuan investor terhadap penggunaan hak atas tanah dan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan. *Ketiga*, Praktik *omnibus law* dapat memberikan formulasi atau relasi atas konsep reforma agraria dan kebijakan lingkungan yang berorientasi pada keadilan sosial tampak akan berdampak serius dan menggeser spirit reforma agraria, merusak lingkungan, dan menjauhkan diri dari keadilan sosial hendaknya dikaji ulang, bahkan dapat dibatalkan secara konstitusional melalui mekanisme uji formil dalam kaitannya dengan prosedur pembentukannya, dan atau uji materiil dalam kaitannya dengan materi muatan sejumlah norma dalam isinya untuk diajukan ke Mahkamah Konstitusi apabila draf RUU ini kemudian disahkan. Politik hukum yang bertalian erat dengan persoalan pertanahan dan lingkungan hidup menjiwai spirit dan filosofi keadilan sosial, bukan semata keadilan formal yang tersusun rapi dalam sebuah regulasi atau legislasi sebagai konsensus politik demi menuruti kelompok tertentu atau pemilik modal sebagai Tuan/Raja-nya.

Daftar Pustaka

Buku:

- Achmad Sodiki. 2013, *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press,
- Ahmad Husni MD, dan Bambang Sugiono. 2001. *Strategi Pendekatan Hukum dalam Penyelesaian Masalah Lingkungan, dalam Kumpulan Karangan, Hukum dan Lingkungan di Indonesia*, Editor Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, Jakarta: Pasca Sarjana Universitas Indonesia,
- Battaglia, Lucia, Lorenzo Giovanni Bellù, Coumba Dieng, Ilaria Tedesco. 2011. *Development Paradigms and Related Policies*, Draft,
- Budiono Kusumohamidjojo. 2016, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Penerbit Yrama Widya.
- Fakih Mansour. 2006. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hari Chand, 1994, *Modern Jurisprudence, International Law Book Services*, Selangor Darul Ehsan.
- Marc Galanter. 1988. "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern", dalam A.A.G. Peters dan Koesriani-Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Maja Gopel. 2016. *The Great Mindshift: How a New Economic Paradigm and Sustainability Transformations go Hand in Hand*, Springer Open & Wuppertal Institute, AFES-PRESS e.V. Germany: Mosbach.
- H.L.A, Hart. 1972.. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Jay A. Sigler, dan Benyamin R. Beede. 1978. *The Legal Sources of Public Policy*. Toronto: Lexington Books.
- Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____ . 2011. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kaelan. 2004. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma.
- Michael J. Trebilcock, dan Mariana Mota Prado. 2014. *Advanced Introduction to Law and Development*, USA: Edward Elgar Publishing.

- Mochtar Kusumaatmadja. 2012. *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*. Jakarta: Epistema Institute dan Huma.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Philippe Nonet, dan Philip Selznick. 2001. *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi Menuju Hukum yang responsive*. Jakarta: Media Nusantara.
- Roberto Mangabeira Unger. 1976. *Law and Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*. New York: The Free Press.
- Satjipto Rahardjo. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti,
- , 2009. *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing,
- Taufik Imam Santoso. 2009. *Politik Hukum Amdal; Amdal Dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, Malang: Setara Press.
- Yusriyadi. 2010. *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Jurnal:

- Agnes Fitryantica. "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law". *Jurnal Gema Keadilan*. Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019.
- Adam M. Dodek. "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations". *Ottawa Law Review*.
- David M. Trubek. "Max Weber on Law and the Rise of Capitalism". *Wisconsin Law Review*. HeinOnline 1972.
- Firman Freaddy Busroh. "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan". *ARENA HUKUM*, Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017.
- I Nyoman Nurjaya. "Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan". *Jurnal Suloh*. Vol. V, No. 1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe, 2007.
- Louis, Massicotte. "Omnibus Bills in Theory and Practice". *CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW*. SPRING 2013.
- Saldi Isra. "Fungsi Legislasi Setelah Perubahan UUD 1945". *Jurnal Hukum Jentera*, 2010.

Makalah

Brien, O' & Bosc, *Omnibus Bills: Frequently Asked Questions*, Publication No 2012-79-E (1 October 2012) [Library of Parliament], 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.



OMNIBUS LAW SEKTOR PERUMAHAN DAN KAWASAN PEMUKIMAN: TEMPAT TINGGAL: HAK VERSUS KOMODITAS

M. Ilham Hermawan

Di atas sendi [cita-cita tolong menolong] dapat didirikan tonggak demokrasi. Tidak lagi orang seorang atau satu golongan kecil yang mesti menguasai penghidupan orang banyak seperti sekarang, melainkan keperluan dan kemauan rakyat yang banyak harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan

Untuk membangun satu negara yang demokratis, maka satu ekonomi yang merdeka harus dibangun. Tanpa ekonomi yang merdeka, tak mungkin kita mencapai kemerdekaan, tak mungkin kita mendirikan negara, tak mungkin kita tetap hidup

(Soekarno)

Pendahuluan

Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memberikan garis secara tegas bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Garis pasal yang lahir dari amanat tujuan dibentuknya Republik Indonesia. Terberi dari alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Memiliki makna dasar bahwa tujuan dibentuknya Republik ini untuk memajukan kesejahteraan umum yang dilaksanakan dengan pembangunan nasional, yang hakikatnya

membangun manusia Indoneisa seutuhnya, yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.

Secara alamiah, dipahami bahwa tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar manusia. Telah banyak teori meletakkan bahwa ketika manusia terlahirkan, yang dituju adalah kebutuhan akan makan dan bertempat tinggal. Makan untuk memenuhi kebutuhan nutrisi atas jasmani, tempat tinggal untuk perlindungan dari ancaman dari luar. Dua hal yang menjadi gantungan agar manusia dapat bertahan dalam kehidupan. Adanya tempat tinggal dalam perkembangannya tidak hanya berhenti pada kepentingan bertahan hidup, akan tetapi meluas pada pembentukan watak, karakter, dan kepribadian manusia. Bahkan pergeserannya semakin mendalam yakni masuk ke ruang peningkatan martabat manusia itu sendiri. Sebagaimana dinyatakan oleh Komarudin, bahwa perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia.¹

Maka, ketika ditarik ke dalam konsep berbangsa, jaminan hak bertempat tinggal telah bergeser menjadi tanggung jawab bersama adanya kebutuhan kolektivitas di dalamnya. Dalam konsep bernegara, jaminan hak bertempat tinggal juga bergeser menjadi tujuan bernegara, ada cita bersama yang menjadi tujuan negara ini merdeka. Tepatlah jika para pendiri bangsa, meletakkan bertempat tinggal menjadi hak bagi setiap warga negaranya. Dan, pemenuhan kebutuhan tempat tinggal tersebut menjadi tanggung jawab negara melalui peran pemerintah. Logika ini yang kemudian dituangkan ke dalam Pasal 28I UUD 1945 “perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Perlu dicatat pula, bahwa kebutuhan tempat tinggal sebagai hak bukan hanya dirumuskan dalam ketentuan perundang-undangan Indonesia, tetapi telah menjadi kesepakatan bersama yang dirumuskan dalam ketentuan Internasional. Ketentuan tersebut terumuskan secara jelas dalam *Universal Declaration of Human Rights* (Article 25), *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Article 11), *The UN Covention on the Elimination of All Forms of Discrimination Againts Women* (Article 14 (2)), *The Convention on the Rights of the*

¹Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Pemukiman*, (Jakarta: Yayasan REI – Rakasindo, 1997), hlm. 46.

Child (Article 27 (3)), *International Covenant on Civil and Political Rights* (Article 17), *International convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Article 5E (iii)), *International Convention Relating to the Status of Refugees* (Article 21), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Article 9 and 28), dan *International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families* (Article 43 (1) (d)).²

Pada sisi yang lain, tempat tinggal juga dilihat sebagai komoditas -baca barang dagangan utama- di samping tempat tinggal yang merupakan hak. Adanya nilai yang melekat yang mampu bertahan dalam jangka waktu yang lama, dapat bertahan selama beberapa dekade bahkan berabad-abad mengakibatkan predikat komoditas yang ada pada tempat tinggal tidak mudah untuk dilepaskan. Bahkan, tidak seperti kebanyakan komoditas lain, yang cepat dikonsumsi dan dihabiskan, perumahan tetap memiliki nilai selama dikonsumsi, nilainya dapat meningkat dan menurun dari waktu ke waktu. Ketika perumahan meningkat nilainya, itu menciptakan kekayaan bagi pemilik, sedangkan penurunan nilainya dapat menciptakan utang dan kesulitan keuangan. Selain itu, tren harga rumah, suku bunga pinjaman, gagal bayar yang berakibat penyitaan, perkembangan konsep perumahan baru, terbatasnya lahan selalu dijadikan indikator untuk melihat sehatnya ekonomi nasional suatu negara.³ Kenyataan-kenyataan ini membuat semakin sulit, untuk melepaskan jeratan komoditas pada perumahan.

Sejarawan perkotaan, Lewis Mumford berpendapat hal yang sama tentang hal ini, Mumford menyatakan “*Thus the city, from the beginning of the nineteenth century on, was treated not as a public institution, but a private commercial venture to be carved up in any fashion that might increase the turnover and further the rise in land values.*”⁴ Dalam nada yang sama Mary Pattillo, berpendapat bahwa pada perkembangan sejarah yang lebih baru,

²Ilham Hermawan, Ahmad Redi dan Ade Adhari, *Rekonseptualisasi Struktur Organisasi “Direktorat Jenderal Pembiayaan Perumahan” Berdasarkan Konstitusi, Regulasi dan Kajian Teoretis*, Laporan Kajian Kementerian PUPR, hlm. 1.

³Lihat pula Andrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*, Cet. 2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 3. Sutedi menyatakan meningkatnya aktivitas pada industri Rumah Susun/Apartemen dapat dijadikan petunjuk membaiknya atau bangkitnya kegiatan ekonomi.

⁴Mary Pattillo, *Housing: Commodity versus Right*, *Annual Review of Sociology*, Annu. Rev. Sociol. 2013. 39:509–31, hlm. 512.

perumahan telah berubah dari komoditas sederhana menjadi teknologi keuangan yang sangat kompleks. Pattillo menyatakan “*In more recent history, housing has gone from being a simple commodity to being a complex financial technology that showed the capacity to bring nearly the entire world economy to its knees in the Great Recession*”.⁵ Bahkan Pattillo memberikan gambaran bahwa pada setelah krisis 2008 di Amerika, beberapa sarjana telah mencatat adanya sebab akibat dari sekuritisasi hipotek, dan telah mengungkap peran dari pemerintah federal dalam mengembangkan dan menyebarkan sekuritas yang didukung hipotek dalam rangka untuk mengelola krisis sosial, menyeimbangkan defisit anggaran, dan menghasilkan pendapatan. Jadi terdapat, karakter komoditas perumahan yang memiliki akar historis ekonomi makro dan juga manifestasi serta konsekuensi dari ekonomi makro dan mikro.⁶

Dari narasi di atas, tampak adanya dua konsep atas tempat tinggal yakni hak (adanya tanggung jawab negara) di satu sisi dan komoditas (adanya nilai bisnis) pada sisilainnya. Keduanya dapat saja berjalan searah, atau saling berhadap-hadapan. Akan tetapi, perlu dicatat faktor ekonomi, politis dan sosilogis komuditas lebih menjadi ancaman bagi jaminan hak tempat tinggal. Atas dasar itu, dari kenyataan ini hadirnya peran tanggung jawab negara -peran pemerintah- dalam pemenuhan tempat tiggal bagi masyarakat memiliki peran yang sangat penting. Peran bagaimana menciptakan kondisi yang ideal antara kedua sisi tersebut, secara tearah dapat dinyatakan tidak terjadinya *vis a vis*. Harus disadari bahwa secara langsung pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal atau hunian memang merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri.⁷ Namun peran pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal memiliki arti yang sangat penting. Pemerintah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan, menyediakan dan memberikan kemudahan dalam perolehan rumah.

Dalam rangka memenuhinya, perlu diperhatikan adanya kebijakan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan,

⁵*Ibid.*

⁶Andrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 4. Sutedi juga menyatakan mempelajari pengalaman negara-negara lain termasuk Indonesia sendiri, *boom-bust* industri Rumah Susun/Apartemen akan mempengaruhi stabilitas di sektor finansial yang pada akhirnya akan berimbas pada stabilitas ekonomi marko.

⁷Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 2.

pembiayaan dan unsur-unsur penunjang lainnya dalam pembangunan perumahan. Maka, harus disadari dalam pembangunan perumahan diperlukan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum, kebijakan, arah dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan dan menjadi dasar hukum dalam penyelesaian masalah, kasus, dan sengketa di bidang perumahan.⁸ Harus diciptakan regulasi yang memiliki nafas keberpihakan bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang berpenghasilan rendah/tidak mampu. Sebagaimana disoroti Shlomo Angel dalam pengembangan dan fasilitasi pasar perumahan membutuhkan instrumen hukum dan keterlibatan negara. Angel berpendapat setidaknya terdapat lima elemen penting: rezim hak properti, rezim keuangan perumahan, rezim infrastruktur perumahan, rezim subsidi/perumahan publik.⁹ Angel menyatakan:

*functional and effective property rights regime must evolve a set of transparent, predictable, non-discriminatory and stable rules that preserve the rights of individuals to use, invest, maintain, rent, mortgage and sell their land and housing properties without hindrance and with the full protection against arbitrary action by the authorities.*¹⁰

Hal ini menunjukkan bahwa, kebutuhan tempat tinggal menjadi hak dan kewajibannya pemenuhannya menjadi tanggung jawab negara-peran pemerintah-. Atas dasar itu, perlu dirumuskanlah Undang-Undang yang secara khusus yang memberikan pijakan kepada penyelenggaraan negara dan masyarakat umum tentang tempat tinggal. Secara normatif terdapat 2 (dua) regulasi yang memberikan pijakan yakni: pertama, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP), Kedua Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU Rusun).

Pada tahun 2020 kedua undang-undang tersebut dirancang mengalami perubahan. Atas dasar peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, beberapa pasal dalam UU PKP dan UU Rusun dirancang untuk diubah. Terdapat beberapa pasal atau ayat yang diubah atau dihapus. Pemerintah berargumentasi bawah. *Pertama*, adanya

⁸*Ibid.*, hlm. 3.

⁹Padraic Kenna (2008) "Globalization and Housing Rights," *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 15: Iss. 2, Article 1. Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol15/iss2/1>, hlm. 403.

¹⁰*Ibid.*

persoalan yang mengakibatkan oleh iklim berusaha di Indonesia yang tidak kondusif dan investasi di Indonesia yang rendah dan tidak merata. Pada sisi lain, Indonesia memiliki banyak potensi yang bisa dimanfaatkan oleh investor.¹¹ *Kedua*, rumit atau sulitnya berinvestasi di Indonesia berimplikasi pada rendahnya daya saing Indonesia dibandingkan negara tetangga. Kerumitan atau sulitnya berinvestasi, salah satunya dapat dilihat dari aspek perizinan.¹² *Ketiga*, rumit atau sulitnya melakukan usaha di Indonesia disebabkan karena begitu banyaknya regulasi (*over regulated*) di bidang perizinan yang substansinya tidak harmonis, tumpang tindih bahkan bertentangan satu dengan yang lainnya. Regulasi yang demikian menciptakan sistem perizinan yang panjang dan berbelit sehingga berakibat pada iklim investasi di Indonesia menjadi tidak efektif, tidak efisien serta tidak memberikan kepastian hukum.¹³

Argumentasi tersebut yang menjadi kerangka berpikir pemerintah menyusun Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja). Rancangan Undang-Undang yang mengubah beberapa materi muatan dalam beberapa Undang-Undang termasuk UU PKP dan UU Rusun. Teknis *Omnibus Law* dijadikan kiblat oleh pemerintah dengan pertimbangan dalam hal proses deregulasi ini dilakukan secara biasa (*business as usual*) yaitu dengan mengubah satu persatu Undang-Undang, maka akan sulit untuk diselesaikan secara terintegrasi dalam waktu cepat. Maka dari itu, diperlukan penerapan metode *Omnibus Law*, dengan membentuk 1 (satu) Undang-Undang tematik yang mengubah berbagai ketentuan yang diatur dalam berbagai undang-undang lainnya.¹⁴ Dengan menggunakan teknik *Omnibus Law*, persoalan dalam berbagai undang-undang tersebut dapat diselesaikan tanpa harus merevisi berbagai undang-undang yang substansinya terkait dengan perizinan, melainkan cukup dengan membuat 1 (satu) undang-undang baru yang mengamendemen pasal dalam beberapa undang-undang.¹⁵

¹¹BPHN, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cita Kerja, hlm. 6.

¹²*Ibid.*, hlm. 11.

¹³*Ibid.*, hlm. 16-17.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 24.

¹⁵*Omnibus Law* merupakan metode untuk membuat sebuah regulasi atau Undang-Undang yang terdiri atas banyak subjek atau materi pokok untuk tujuan tertentu guna menyimpangi suatu norma peraturan. *Omnibus* berbeda dengan rancangan peraturan kebanyakan dalam hal jumlah materi muatan yang dicakup,

Omnibus Law diadopsi bukan tanpa kritik, beberapa ahli hukum, ekonomi dan politik memberikan argumentasi perlawanan terhadap metode ini. Argumentasi pembelaan juga hadir dari latar belakang yang sama dan serupa. Tapi, tulisan ini bukan hendak membahas apakah metode *Omnibus Law*, tepat digunakan dalam sistem hukum di Indonesia. Arah yang di tempuh dalam tulisan ini menganalisis substansi pasal-pasal UU PKP dan UU Rusun yang diubah atau dihapus oleh RUU Cipta Kerja. Esensi pembahasan melangkah dari argumentasi awal di atas, bahwa tempat tinggal di samping memiliki konsep hak juga memiliki konsep komoditas. Pada sisi yang lain RUU Cipta Kerja menempatkan cita pada “peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha” yang tentunya lebih dekat dengan melihat segala alam kebendaan sebagai suatu benda nyata yang diperdagangkan, melihat pada komoditas. Maka tulisan ini mencoba menelisik substansi yang diatur dalam RUU Cipta Kerja khususnya yang berkaitan dengan UU PKP dan UU Rusun. Secara singkat *legal issue* yang diangkat apakah RUU masih tetap meletakkan hak masyarakat, tanggung jawab negara dan peran pemerintah atas tempat tinggal. Intinya pergerakan hak versus komoditas dalam RUU Cipta Kerja khususnya yang berdampak pada UU PKP dan UU Rusun. Dalam bahasa yang lebih sederhana melihat keberpihakan RUU Cipta Kerja kepada Masyarakat.

Analisis

Sebelum masuk ke dalam pasal yang diubah dengan RUU Cipta Kerja. Perlu terlebih dahulu ditelisik apa yang menjadi landasan keberlakuan UU PKP dan UU Rusun. Secara tegas bagian menimbang UU PKP telah memberikan titik landasan yang sama dengan argumentasi hak atas tempat tinggal sebagaimana dinarasikan di atas. Ada 3 (tiga) esensi yang dapat disimpulkan, yaitu: (1) hak masyarakat; (2) tanggung jawab negara; dan (3) peran pemerintah. Ketiganya terumuskan pada bagian menimbang huruf a, b, dan c UU PKP.

banyaknya pasal yang diatur (ukuran), dan terakhir dari sisi kompleksitas. Dalam sebuah Undang-Undang Omnibus mencakup hampir semua substansi materi yang berhubungan. Undang-Undang Omnibus mencerminkan sebuah integrasi, kodifikasi peraturan yang tujuan akhirnya adalah untuk mengefektifkan penerapan peraturan tersebut. Teknik legislasi omnibus law dari segi teoretis maupun praktis masih belum terlalu dikenal di Indonesia. *Ibid.*, hlm. 26.

bahwa setiap orang **berhak** hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia...

bahwa negara **bertanggung jawab** melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman...

bahwa pemerintah perlu lebih **berperan** dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman....

(cetak tebal penulis)

Berbeda dengan UU PKP, pada UU Rusun hanya terumuskan hak dan kewajiban negara. Keduanya terumuskan pada bagian menimbang huruf a dan b UU Rusun.

bahwa setiap orang **berhak** hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia...

bahwa negara **bertanggung jawab** melindungi segenap bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan perumahan melalui rumah susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia;

(cetak tebal penulis)

Tampak para perumus UU PKP dan UU Rusun meniupkan nafas perlindungan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Tidak terlalu berlebihan jika dikatakan kedua Undang-Undang tersebut sangat pro-rakyat (baca MBR). Peran Pemerintah Pusat dan Daerah terhadap tanggung jawab bagi MBR mulai dari tahap perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan sangat besar.

Hal tersebut juga tampak dari rumusan pasal-pasal yang ada di dalam batang tubuh UU PKP seperti: Pasal 12 (pemerintah memiliki tugas dan wewenang sebagai pembina penyelenggaraan perumahan), Pasal 19 (hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur), Pasal 21 (adanya jenis rumah umum yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR dan mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah

daerah), Pasal 33 (pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan perizinan bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR), Pasal 34 (pembangunan perumahan skala besar yang dilakukan oleh badan hukum wajib mewujudkan hunian berimbang), Pasal 39 (pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pembangunan rumah umum/MBR), Pasal 40 (dibentuknya lembaga dan/atau lembaga khusus untuk membangun rumah umum/MBR), Pasal 54 dan Pasal 55 (kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR), Pasal 94 sampai dengan Pasal 104 (pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh), Pasal 121 (kemudahan atau bantuan pembiayaan sebagai bagian dari pengembangan sistem pembiayaan), dan Pasal 126 (kemudahan dan bantuan pembiayaan untuk pemenuhan kebutuhan rumah umum atau rumah swadaya bagi MBR).

Dengan arah yang sama kepentingan MBR juga tampak pada pasal-pasal UU Rusun seperti Pasal 2 (adanya asas keadilan dan pemerataan), Pasal 5 (negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan rumah susun yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah), Pasal 11 (pemerintah memiliki tugas dan wewenang sebagai pembina penyelenggaraan perumahan), Pasal 15 (pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membangun rumah susun umum/MBR), Pasal 18 (terdapatnya konsep bahwa khusus rumah susun umum dan rumah susun khusus dapat dibangun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah), Pasal 54 (untuk sarusun umum yang memperoleh kemudahan dari pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh MBR), Pasal 56 (pemerintah bertanggung jawab atas pengelolaan rumah susun umum sewa, rumah susun khusus, dan rumah susun negara), Pasal 72 (untuk mewujudkan penyediaan rumah susun yang layak dan terjangkau bagi MBR, pemerintah menugasi atau membentuk badan pelaksana), dan Pasal 86 sampai dengan Pasal 88 (pemerintah memberikan bantuan dan kemudahan dalam rangka pembangunan, penghunian, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan rumah susun bagi MBR). Landasan inilah yang harus menjadi pijakan dalam RUU Cipta Kerja.

Materi muatan apa yang diubah dalam RUU Cipta Kerja? Terdapat 4 (empat) materi muatan yang mengalami perubahan dalam UU PKP. *Pertama*, dihapusnya persyaratan teknis, administratif, tata ruang,

dan ekologis. *Kedua*, delegasi pengaturan kemudahan perizinan berusaha bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR ke dalam Peraturan Pemerintah. *Ketiga*, Perubahan pengaturan pembangunan perumahan dengan hunian berimbang. *Keempat*, perubahan persyaratan dapat dilakukannya Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB). Bagaimana dengan UU Rusun? Materi apa yang yang di ubah? Terdapat 6 (enam) materi muatan yang mengalami perubahan dalam UU Rusun. *Pertama*, pengaturan kewajiban pelaku pembangunan yang membangun rumah susun komersial untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen). *Kedua*, kewenangan pemerintah pusat untuk pengesahan gambar dan uraian. *Ketiga*, kewenangan pemerintah pusat untuk menyetujui rencana fungsi dan pemanfaatan. *Keempat*, kewenangan pemerintah pusat untuk menerbitkan Sertifikat Laik Fungsi (SLF). *Kelima* perubahan pengaturan persyaratan dapat dilakukannya Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB). *Keenam*, legalitas badan hukum pengelolaan rumah susun. Seluruh lingkup perubahan terhadap materi muatan tersebut, dalam RUU Cipta Kerja di kelompok ke dalam kluster “Penyederhanaan Perizinan Berusaha”.¹⁶ RUU Cipta Kerja membagi 3 (tiga) substansi perizinan dasar yakni: izin lokasi, persetujuan lingkungan, dan persetujuan bangunan gedung.

Permasalahan perizinan dalam bidang perumahan, memang selama ini menjadi lingkaran permasalahan yang tidak berhenti. Ada secara normatif, terumuskan secara jelas, tapi secara praktik sangat sulit diurai. Maka permasalahan yang terjadi saling “menunjuk” yakni

¹⁶Penyederhanaan Perizinan Berusaha, Merupakan substansi pokok RUU Cipta Kerja, karena: (i) dari 79 UU yang terdampak, 52 UU membahas perizinan berusaha (66%); (ii) Porsi substansi terkait kemudahan berusaha, investasi, dan UMK-M/Koperasi sebanyak 132 Pasal (sekitar 84,5%). Sedangkan ketenagakerjaan hanya 5 Pasal. RUU Cipta Kerja dibagi menjadi 10 Kluster yakni: 1. Penyederhanaan Perizinan 2. Persyaratan Investasi 3. Ketenagakerjaan 4. Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan UMK-M 5. Kemudahan Berusaha 6. Dukungan Riset & Inovasi 7. Administrasi Pemerintahan 8. Pengenaan Sanksi 9. Pengadaan Lahan 10. Investasi dan Proyek Pemerintah 11. Kawasan Ekonomi. Dari sepuluh kluster tersebut dibagi menjadi 18 (delapan belas) subkluster yakni: a. Lokasi b. Lingkungan c. Bangunan Gedung d. Sektor Pertanian e. Sektor Kehutanan f. Sektor Kelautan Perikanan g. Sektor ESDM h. Sektor Ketenaganukliran i. Sektor Perindustrian j. Sektor Perdagangan k. Sektor Kesehatan Obat & Makanan l. Sektor Pariwisata m. Sektor Pendidikan n. Sektor Keagamaan o. Sektor Perhubungan p. Sektor PUPR q. Sektor Pos, Telekomunikasi r. Sektor Pertahanan & Keamanan.

apakah permasalahan ada pada norma atau pada tataran implementasi pelaksanaan. Para pengusaha perumahan yang menyebut dirinya sebagai pelaku pembangunan, memberikan klaim bahwa regulasi yang ada menghambat proses usaha mereka. Di sisi lain klaim bahwa permasalahan ada pada pelaksanaannya, juga dihadiri oleh beberapa pihak lainnya. Intinya permasalahan ini sering menjadi peluang yang dapat merugikan masyarakat. Patut diingat, perizinan ada pada proses prakonstruksi dan konstruksi, ada pada awalan pembangunan perumahan, ketika hal ini menjadi permasalahan maka akan berimplikasi pada tahap berikutnya yakni pascakonstruksi, ketika perumahan telah dihuni, ketika telah ada hak kepemilikan.

Atas dasar itu, apakah materi muatan yang dirumuskan dalam RUU Cipta Kerja sudah tepat khususnya dalam sektor perumahan? Tepat memiliki arti telah melindungi hak kepentingan masyarakat. Hak yang hadir dari kewajiban negara dan peran pemerintah. Bukan hanya semata-mata melihat perumahan hanya sebagai komoditas, yang dapat mengabaikan kepentingan masyarakat. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, pijakan analisis yang akan ditempuh dalam tulisan ini, dilakukan dengan tidak memisahkan antara UU PKP dengan UU Rusun, akan tetapi mengklasifikasi berdasarkan kesamaan pengaturan. Karena, apa yang diubah dalam UU PKP dan UU Rusun, secara materi muatan jika di lihat secara mendalam ternyata terdapat beberapa materi muatan yang memiliki kesamaan pengaturan. Misal perubahan materi muatan tentang PPJB, dalam kedua undang-undang tersebut sama-sama mengalami perubahan. Maka, agar pembahas lebih terarah dan tidak mengulang, jika terdapat keterkaitan pasal yang diubah di UUPK dan UU Rusun, akan dibahas dalam satu klasifikasi pembahasan.

RUU Cipta Kerja, mengubah Pasal 26 UU PKP, yang mengatur tentang “hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis”¹⁷ diubah

¹⁷Lihat Penjelasan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman. Yang dimaksud dengan “persyaratan teknis” antara lain persyaratan tentang struktur bangunan, keamanan, keselamatan, kesehatan, dan kenyamanan yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan. Yang dimaksud dengan “persyaratan administratif” antara lain perizinan usaha dari perusahaan pembangunan perumahan, izin lokasi, peruntukannya, status hak atas tanah, dan/ atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Yang termasuk persyaratan ekologis antara

menjadi “hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi standar” (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Perencanaan dan Perancangan Rumah

UU PKP	RUU Cipta Kerja
<p>Pasal 26</p> <p>(1) Hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis.</p> <p>(2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan syarat bagi diterbitkannya izin mendirikan bangunan.</p> <p>(3) Perencanaan dan perancangan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari perencanaan perumahan dan/atau permukiman.</p>	<p>Pasal 52 Ketentuan 1</p> <p>(1) Hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi standar.</p> <p>(2) Standar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>

Jika dilihat berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UU PKP, persyaratan tersebut merupakan syarat untuk diterbitkannya Izin Mendirikan Bangunan (IMB).¹⁸ Artinya ada korelasi keterkaitan antara Pasal 26 ayat (1) dengan Pasal 26 ayat (2) UU PKP. Maka, sebenarnya tujuan utamanya adalah bukan penghapusan persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis akan tetapi penghapusan IMB. Pembentuk RUU Cipta Kerja secara langsung menyasar kepada penghapusan IMB. Penghapusan IMB tersebut dilatarbelakangi karena IMB dinilai menghambat iklim investasi. Hal ini diperkuat juga dengan diubahnya Pasal 29 UU PKP, yang mengamanatkan adanya sebuah Peraturan Pemerintah tentang standar tersebut. Berbeda dengan UU Rusun, RUU Cipta Kerja tetap mempertahankan persyaratan administratif,

lain analisis dampak lingkungan dalam pembangunan perumahan. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Peinyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman yakni dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 15.

¹⁸Izin mendirikan bangunan (IMB) adalah surat bukti dari Pemerintah Daerah bahwa pemilik bangunan gedung dapat mendirikan bangunan sesuai fungsi yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah.

teknis dan ekologis sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UU Rusun.¹⁹ Tapi, perlu ditekankan pada UU Rusun persyaratan tersebut hadir ketika pembangunan rumah susun, bukan pada saat perencanaan dan perancangan rumah, dan pada UU Rusun persyaratan tersebut tidak menjadi dasar diterbitkannya IMB.

Sebenarnya secara khusus IMB tidak diatur dalam UU PKP dan UU Rusun, IMB merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Penerbitan IMB secara normatif menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, dan selama ini pengurusannya dinilai memakan waktu yang cukup panjang. Atas dasar itu, pembentuk RUU Cipta Kerja, menghapus keberadaan IMB dan digantikan dengan standar. Konsep ini dilatarbelakangi atas dasar pemikiran bahwa izin hanya diperuntukkan bagi yang dianggap membahayakan keamanan, keselamatan, dan lingkungan. IMB, tidak termasuk dalam hal tersebut maka tidak perlu izin. Diganti dengan model *risk based*, yakni dengan adanya standar. Secara substansi standar tersebut akan mengatur kriteria dalam mendirikan bangunan. Sementara pengawasan tetap ada yakni adanya lembaga yang mengawasi dan memiliki fungsi untuk meng-assist bangunan tersebut.

Konsep yang dibangun dalam RUU Cipta Kerja tentang penghapusan IMB memang dapat memotong rantai birokrasi penerbitan izin. Tapi, terdapat hal yang perlu ditelaah lebih dalam. Persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis menurut Pasal 26 ayat (1) UU Rusun memang menjadi syarat bagi diterbitkannya IMB. Akan tetapi, sebenarnya IMB hanya melihat pada persyaratan teknis yakni kesesuaian fungsi yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung. Oleh karenanya penghapusan IMB dan kemudian menetapkan adanya standar tidaklah menjadi permasalahan. Ditambah lagi RUU Cipta Kerja, tetap mengakui keberadaan Sertifikat Laik Fungsi

¹⁹Lihat penjelasan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Yang dimaksud dengan “persyaratan administratif” adalah perizinan yang diperlukan sebagai syarat untuk melakukan pembangunan rumah susun. Yang dimaksud dengan “persyaratan teknis” adalah persyaratan yang berkaitan dengan struktur bangunan, keamanan dan keselamatan bangunan, kesehatan lingkungan, kenyamanan, dan lain-lain yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan. Yang dimaksud dengan “persyaratan ekologis” adalah persyaratan yang memenuhi analisis dampak lingkungan dalam hal pembangunan rumah susun.

(SLF). RUU Cipta Kerja hanya mengubah yang sebelumnya penerbitan SLF merupakan kewenangan Pemerintah Daerah menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pada penerbitan SLF juga terdapat hal yang sama dengan IMB yakni melihat secara teknis berfungsinya seluruh atau sebagian dari bangunan gedung yang dapat menjamin dipenuhinya persyaratan tata bangunan, serta persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan bangunan gedung sesuai dengan fungsi yang ditetapkan. Akan tetapi, Pasal 26 ayat (1) tidak hanya merumuskan adanya persyaratan teknis, melainkan juga terdapat persyaratan administratif, tata ruang, dan ekologis. Persyaratan tersebut menjadi hal yang penting dalam perencanaan, perancangan dan pembangunan rumah susun. Oleh karena itu, menelisik ketentuan Pasal 24 UU Rusun, seyogianya ketentuan persyaratan tersebut tidak dihapus, cukup dengan perubahan persyaratan tersebut tidak dijadikan syarat penerbitan IMB.

Selain masalah IMB, yang berkaitan dengan lingkup “penyederhanaan perizinan berusaha” adalah perubahan Pasal 26 UU Rusun. Terdapat 2 (dua) substansi yakni dihapusnya pengaturan tentang “gambar dan uraian menjadi dasar untuk menetapkan NPP, SHM sarusun atau SKBG sarusun, dan perjanjian pengikatan jual beli” dan diubahnya kewenangan penetapan akta pemisahan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (lihat Tabel 3).

Tabel 3. Pemisahan Rumah susun dalam Gambar dan Uraian

UU RUSUN	RUU Cipta Kerja
<p>Pasal 26</p> <p>(1) Pemisahan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) wajib dituangkan dalam bentuk gambar dan uraian.</p> <p>(2) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar untuk menetapkan NPP, SHM sarusun atau SKBG sarusun, dan perjanjian pengikatan jual beli.</p> <p>(3) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sebelum pelaksanaan pembangunan rumah susun.</p>	<p>Pasal 53 Ketentuan 3</p> <p>(1) Pemisahan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) wajib dituangkan dalam bentuk gambar dan uraian.</p> <p>(2) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sebelum pelaksanaan pembangunan rumah susun.</p> <p>(3) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk akta pemisahan yang disahkan oleh Pemerintah Pusat.</p>

<p>(4) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam bentuk akta pemisahan yang disahkan oleh bupati/walikota.</p> <p>(5) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, akta pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disahkan oleh Gubernur.</p>	
--	--

Jika dilihat Pasal 26 ayat (1) UU Rusun, menggunakan frasa “pemisahan rumah susun”. Dalam rumah susun terdapat pemisahan antara kepemilikan bersama dengan kepemilikan perseorangan. Kepemilikan bersama terpisah atas 3 (tiga) hal yakni benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama. Kepemilikan perseorangan yang dimiliki oleh pemilik secara perseorangan yakni satuan rumah susun. Atas dasar itu harus ada gambar dan uraian yang menjelaskan pemisahan tersebut. Kepemilikan seseorang terhadap kepemilikan bersama tersebut terumuskan dalam Nilai Perbandingan Proposional (NPP).²⁰ Atas dasar itu, gambar dan uraian harus menjadi dasar penetapan NPP. Selain itu, karena berkaitan dengan kepemilikan maka harus tercantumkan dalam SHM sarusun atau SKGB sarusun. Pada Pasal 47 ayat (3) dan Pasal 48 ayat (2) UU Rusun mengatur bahwa salah satu bagian dari SHM Sarusun dan SKGB Sarusun adalah pertelaan yang menjelaskan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan atau dengan kata lain NPP yang dimiliki oleh pemilik. Oleh karena itu, penghapusan Pasal 26 ayat (2) UU Rusun tidaklah tepat.

Gambar dan uraian yang dikenal sebagai pertelaan merupakan dasar ditetapkan akta pemisahan. Pertelaan yang menunjukkan batas yang jelas dari setiap sarusun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama beserta uraian NPP. Pasal 26 ayat (3) UU Rusun merumuskan bahwa gambar dan uraian (baca pertelaan) dibuat sebelum pelaksanaan pembangunan dilaksanakan. Hal ini bertujuan, untuk melindungi

²⁰NPP adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara sarusun terhadap hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pelaku pembangunan pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya.

kepentingan pembeli atau konsumen. Pembeli harus mengetahui mana yang menjadi bagian bersama dan mana yang merupakan kepemilikan perseorangan. Hak kepemilikan bersama yang tentunya ditentukan berdasarkan NPP. Oleh karenanya ditekankan kembali bahwa gambar dan uraian tersebut harus menjadi dasar penetapan NPP. Ketika terjadi jual beli bukti kepemilikan pembeli adalah SHM Sarusun atau SKBG Sarusun yang menentukan batasan kepemilikan dan hak bersama atas Rumah Susun, yang tentunya ditentukan dengan NPP. Atas dasar penguatan argumentasi di atas, maka penghapusan Pasal 26 ayat (2) UU Rusun tidaklah tepat. Hal ini jelas dapat merugikan kepentingan masyarakat.

Ketidaktepatan RUU Cipta Kerja juga tampak dari penghapusannya Pasal 30 UU Rusun. Pasal 30 UU Rusun merumuskan bahwa “Pelaku pembangunan setelah mendapatkan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) wajib meminta pengesahan dari pemerintah daerah tentang **pertelaan yang menunjukkan batas yang jelas dari setiap sarusun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama beserta uraian NPP** (Cetak tebal penulis)”. Pasal ini mengatur keberadaan dan dasar legalitas dari pertelaan. Dengan dihapusnya Pasal 30 UU Rusun, maka tidak terdapat lagi bentuk pengesahan terhadap pertelaan. Hal ini tentu dapat merugikan masyarakat, tanpa adanya pertelaan yang disahkan dan pengesahannya di awal pembangunan rumah susun, maka masyarakat akan dirugikan ketika membeli rumah susun.

Perlu dibedakan antara pertelaan dengan akta pemisahan. Akta pemisahan baru hadir ketika telah adanya SHM Sarusun atas nama pelaku pembangunan dan telah adanya SLF. Atas dasar itu, akta pemisahan baru akan ada setelah rumah susun selesai dibangun. Jika dikaitkan dengan jual beli sarusun berdasarkan Pasal 43 UU Rusun dapat dilakukan sebelum pembangunan rumah susun selesai, bahkan Pasal 42 UU Rusun pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. Maka pertelaan wajib hadir sebelum pelaksanaan rumah susun dilakukan. Tampak pentingnya pertelaan bagi perlindungan hak masyarakat khususnya para pembeli rumah susun. Kiranya tepat ketika pribahasa mengatakan “*jangan membeli kucing dalam karung*”.

Konsep yang berkaitan dengan gambar dan uraian sebelum dibangunnya rumah susun bukan hanya sekedar menggeser kewenangan dari pemerintahan daerah menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, akan tetapi telah terjadi penghilangan petelaan yang mengakibatkan terciderainya “hak”. RUU Cipta Kerja, tampak menghapus petelaan karena menganggap sama dengan akta pemisahan. Secara substansi “isi”, petelaan dan akta pemisahan memang merupakan hal yang sama yakni berisi gambar dan uraian. Akan tetapi secara hakikat keberadaan berbeda bahkan secara fungsi sangat berbeda. Maka, seyogianya ada penguatan dan kejelasan atas rumusan petelaan yakni menambah rumusan norma bawah gambar dan uraian tersebut dituangkan menjadi petelaan dan petelaan tersebutlah yang menjadi dasar pengesahan akta pemisahan selain SHM sarusun dan SLF.

Jika terhadap dua pokok argumentasi di atas yakni IMB dan petelaan berkaitan dengan permasalahan izin, Perubahan Pasal 42 UU PKP dan Pasal 43 UU Rusun tidak berkaitan dengan izin. Tetapi, jika kita kaji berdasarkan Masalah Akademik RUU Cipta Kerja, kedua pasal tersebut masuk ke dalam klaster perizinan. Padahal materi muatan kedua pasal tersebut jelas merupakan proteksi terhadap masyarakat karena adanya rumusan dispensasi yakni dapat dilakukannya jual beli dalam hal rumah masih dalam tahap proses pembangunan (lihat Tabel 4).

Tabel 4. PPJB

UU PKP	RUU Cipta Kerja
<p>Pasal 42</p> <p>(1) Rumah tunggal, rumah deret, dan/ atau rumah susun yang masih dalam tahap proses pembangunan dapat dipasarkan melalui sistem perjanjian pendahuluan jual beli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Perjanjian pendahuluan jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. status kepemilikan tanah; b. hal yang diperjanjikan; c. kepemilikan izin mendirikan bangunan induk; 	<p>Pasal 52 Ketentuan 6</p> <p>(1) Rumah tunggal, rumah deret, dan/ atau rumah susun yang masih dalam tahap proses pembangunan dapat dipasarkan melalui sistem perjanjian pendahuluan jual beli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Perjanjian pendahuluan jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> f. status kepemilikan tanah; g. hal yang diperjanjikan; h. Persetujuan Bangunan Gedung;

<ul style="list-style-type: none"> d. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan e. keterbangunan perumahan paling sedikit 20% (dua puluh persen). <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem perjanjian pendahuluan jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan j. keterbangunan perumahan. <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem perjanjian pendahuluan jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan keterbangunan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>
UIU RUSUN	RUU Cipta Kerja
<p>Pasal 43</p> <p>(1) Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.</p> <p>(2) PPJB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. status kepemilikan tanah; b. kepemilikan IMB; c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; d. keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan e. hal yang diperjanjikan. 	<p>Pasal 52 Ketentuan 12</p> <p>(1) Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.</p> <p>(2) PPJB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. status kepemilikan tanah; b. Persetujuan Bangunan Gedung; c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; d. keterbangunan rumah susun; e. hal yang diperjanjikan. <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai keterbangunan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>

Secara alamiah, suatu rumah ketika telah selesai dibangun baru dapat dilakukan jual beli. Rumusan Pasal 42 UU PKP dan Pasal 43 UU Rusun merumuskan pengecualian “dispensasi” yakni dalam hal rumah susun dalam proses pembangunan “belum selesai dibangun” dapat dilakukan jual beli. Kedua pasal tersebut merumuskan bentuk hukumnya adalah PPJB dalam UU PKP diartikan “perjanjian pendahuluan jual beli” sedangkan dalam UU Rusun diartikan “perjanjian pengikatan jual beli”. Atas dasar analogi tersebut, maka dirumuskanlah perlindungan bagi masyarakat -pembeli- yakni beberapa persyaratan agar dapat dilakukan PPJB. Persyaratan tersebut merupakan proteksi bagi masyarakat, maka rumusan kedua pasal tersebut jelas bukan merupakan lingkup perizinan.

RUU Cipta Kerja mengubah 2 (dua) syarat untuk dapat dilakukan PPJB yakni syarat IMB diubah dengan “persetujuan bangunan gedung” dan keterbangunan paling sedikit 20% diubah dengan menghilangkan frasa 20%. Hilangnya IMB merupakan konsekuensi yuridis dihapusnya IMB sebagaimana dijelaskan di atas. Sementara itu, hilangnya 20% merupakan hal yang dapat merugikan konsumen. Apa yang dimaksud dengan keterbangunan 20%? UU PKP memberikan penjelasan “yang dimaksud dengan keterbangunan perumahan paling sedikit 20% (dua puluh persen)” adalah hal telah terbangunnya rumah paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari seluruh jumlah unit rumah serta ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum dalam suatu perumahan yang direncanakan”. UU Rusun memberikan penjelasan “yang dimaksud dengan keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen)” adalah 20% (dua puluh persen) dari volume konstruksi bangunan rumah susun yang sedang dipasarkan.

Dari pengertian tersebut, keterbangunan 20% bertujuan agar mensyaratkan pelaku pembangunan sudah melakukan proses pembangunan sebelum melakukan jual beli. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian keterbangunan kepada pembeli. Hilangnya 20% tentu akan mengakibatkan ketidakpastian, yang akan berakibat merugikan konsumen. UU Cipta Kerja memang mendelegasikan ke dalam Peraturan Pemerintah untuk menentukan besaran keterbangunan. Akan tetapi, hal ini dinilai kurang tepat karena pengaturan dalam undang-undang bertujuan untuk memberikan proteksi yang lebih bagi masyarakat dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah karena pembentukan undang-undang memerlukan mekanisme pembahasan bersama antara Presiden dengan DPR berbeda dengan Peraturan Pemerintah. Jika dikaji lebih mendalam, pendelegasian pengaturan keterbangunan ke dalam Peraturan Pemerintah pada UU Cipta Kerja ada pada materi muatan PPJB Rumah Susun. Materi muatan PPJB pada UU PKP tidak mendelegasikan pengaturan keterbangunan ke dalam Peraturan Pemerintah, melainkan mendelegasikan pengaturan tentang “mengenai sistem perjanjian pendahuluan jual” yang didelegasikan ke dalam Peraturan Pemerintah. Hadir sebuah pertanyaan, apakah untuk rumah tunggal dan rumah deret tindak diperlukan besaran keterbangunan rumah? RUU Cipta kerja, seyogianya memberikan proteksi yang lebih kepada masyarakat dalam hal membuat PPJB.

Tidak terpenuhinya syarat PPJB, adanya klausula baku, dan sering dibuatnya di bawah tangan mengakibatkan pembeli sangat dirugikan. Oleh karenanya rumusan Pasal 42 UU PKP dan Pasal 43 UU Rusun seharusnya diperkuat bukan malah menghapus keterbangunan 20%, yakni dengan mengubah Pasal 42 ayat (1) UU PKP bahwa PPJB harus dibuat dihadapan notaris seperti halnya Pasal 43 ayat (1) UU Rusun.

Merening apa yang telah dipaparkan di atas, tampak pada RUU Cipta kerja masih terdapat substansi yang tidak melindungi hak masyarakat. Tapi, apakah RUU Cipta tidak memiliki nilai positif? artinya melindungi hak yakni hak masyarakat khususnya MBR. Terdapat rumusan pasal dalam RUU Cipta, yang memperkuat perlindungan hak masyarakat. Hal ini tampak dari mempertahankan Pasal 33 UU PKP yakni kewajiban pemerintah pusat memberikan kemudahan perizinan berusaha bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR. Mengubah Pasal 36 UU PKP yakni memberikan solusi kebuntuan atas pembangunan perumahan sekala besar yang terjadi selama ini. Pasal 36 ayat (1) UU PKP merumuskan pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan, pembangunan rumah umum harus dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota, diubah dalam RUU Cipta kerja dapat dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota yang sama atau dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota yang berbatasan. Selain itu juga diberikan alternatif pembangunan yakni dalam hal rumah sederhana tidak dapat dibangun dalam bentuk rumah tunggal atau rumah deret, dapat dikonversi dalam bentuk rumah susun umum. Hal ini tentu memiliki nilai positif dalam rangka pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat. Terakhir nilai positif juga tampak dari kesulitannya pelaku pembangunan selama ini untuk melaksanakan kewajibannya menyediakan rumah susun umum untuk MBR sekurang-kurangnya 20% dari total luas lantai rumah susun yang dibangun oleh pelaku pembangunan. Hal ini disebabkan karena keterbatasan tanah. RUU Cipta kerja memberikan solusi atas permasalahan tersebut yakni pelaku pembangunan dapat membangun dalam lokasi yang tidak sama dengan kawasan rumah susun komersilnya yakni dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota yang sama atau dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota yang berbatasan.

Dari narasi singkat di atas telaah terhadap UU Cita Kerja terhadap sektor perumahan dan kawasan pemukiman masih tampak adanya hak masyarakat terabaikan. Atas nama nilai komoditas akan rumah dan atas nama investasi yang tidak pertimbangkan hak masyarakat masih meresap dalam beberapa rumusan pasal UU Cipta Kerja. Akan tetapi, terlepas dari perdebatan apakah konsep *omnibus law* dapat digunakan atau tidak, beberapa pasal yang mengubah UU PKP dan UU Rusun seperti hunian berimbang dan kewajiban membangun rumah susun umum bagi pelaku pembangunan, memberikan solusi atas keterbatasan rumah, memberikan solusi bagi pemerintah untuk mengurangi *backlog* yang selama ini terjadi. Walaupun sebenarnya kemudahan itu diberikan kepada pelaku pembangunan bukan kepada masyarakat akan tetapi memiliki implikasi positif terhadap penyediaan perumahan.

Penutup

“Penyederhanaan Perizinan Berusaha” yang dirumuskan dalam RUU Cipta Kerja pada sektor perumahan dan kawasan pemukiman, tidak seluruhnya berdampak positif bagi masyarakat. Tidak semuanya memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat atas kepemilikan tempat tinggal. Konsep tempat tinggal yang merupakan hak (adanya tanggung jawab negara dan peran pemerintah) masih saja memiliki tendensi lawan dari konsep rumah sebagai komoditas (adanya nilai bisnis dan kepentingan bisnis). Hal ini tampak dari *Pertama*, Dihapusnya persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis yang merupakan implikasi dihapusnya IMB. *Kedua*, diubahnya materi muatan pengesahan gambar dan uraian. *Ketiga*, perubahan persyaratan dapat dilakukannya Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB). Akan tetapi nilai positif juga ditemukan dalam RUU Cipta Kerja yakni *Pertama*, Perubahan pengaturan pembangunan perumahan dengan hunian berimbang. *Kedua*, pengaturan Kewajiban Pelaku Pembangunan yang membangun rumah susun komersial untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen).

Daftar Pustaka

Buku

BPHN, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cita Kerja*

Erica Soeroto. 2016. *Menggagas Sistem Pembiayaan Perumahan yang Efisien*, Yogyakarta: Genta.

Ilham Hermawan, Ahmad Redi dan Ade Adhari. 2018. *Rekonseptualisasi Struktur Organisasi “Direktorat Jenderal Pembiayaan Perumahan” Berdasarkan Konstitusi, Regulasi dan Kajian Teoretis*, Laporan Kajian Kementerian PUPR.

Komarudin. 1997. *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Pemukiman*, Jakarta: Yayasan REI – Rakasindo.

Urip Santoso. 2014. *Hukum Perumahan*, Jakarta: Kencana.

Jurnal

Kenna, Padraic (2008) “Globalization and Housing Rights,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 15: Iss. 2, Article 1.

Mary Pattillo, Housing: Commodity versus Right, *Annual Review of Sociology*, Annu. Rev. Sociol. 2013. 39:509–31.



OMNIBUS LAW: EKSISTENSI HAK MENGUASAI NEGARA DALAM BIDANG EKONOMI DAN SUMBER DAYA ALAM

Ahmad & Dwi Saleha

Pendahuluan

Menurut Maria Farida Indrati, Guru Besar Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, sebagaimana dikutip hukum *online*¹, menyatakan baru mendengar istilah *omnibus law* belakangan dalam rapat bersama Badan Legislasi DPR, pada bulan Desember tahun 2019. Pernyataan mantan Hakim Konstitusi ini tentu membuat penasaran, dari mana sebenarnya konsep *omnibus law* berasal? Selama puluhan tahun menekuni sistem peraturan perundang-undangan, belum pernah ada konsep *omnibus law* menjadi perhatiannya. Padahal sekarang Pemerintah sedang gencar meyakinkan publik soal *omnibus law* sebagai solusi jitu pembangunan. Setidaknya sudah ada dua judul RUU yang disebut-sebut sebagai *omnibus law*: RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Perpajakan.

Salah satu tujuan konsep *omnibus law* yang digaungkan Sofyan Djalil selaku Menteri Agraria Tata Ruang (ATR) adalah untuk memudahkan investor untuk menanamkan modal di Indonesia tetapi oleh karena adanya tumpang tindih regulasi, khususnya soal investasi. Contohnya,

¹Maria Farida Indrati, “Menelusuri Asal Usul Konsep Omnibus Law”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e2c1e4de971a/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law>/tertanggal 25 Januari 2020, diakses Minggu, 30 Maret 2020.

ketika ada usulan memperbaiki regulasi di bidang kehutanan maka yang harus direvisi adalah UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Namun, masih ada ganjalan dalam *beleid* lain, semisal UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) atau UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Terkait hal ini, Menteri Koordinator dan Perekonomian Darmin Nasution mengingatkan bahwa kemudahan berusaha di Indonesia atau *Ease of Doing Business* (EODB) secara berangsur-angsur sudah menunjukkan perbaikan menjadi peringkat 91 dari peringkat 106 pada tahun 2016.²

Adapun tujuan *Omnibus Law* menurut Ahmad Redi³ sebagai berikut; 1) untuk mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif dan efisien; 2) untuk menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi; 3) untuk menjadikan pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif; 4) agar mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama; 5) agar meningkatkan hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu; 6) agar adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka *omnibus law* merupakan sebuah konsep pendekatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula terdiri dari berbagai materi yang diatur dalam berbagai undang-undang kemudian dibentuk satu undang-undang baru agar terjadi sinkronisasi. Tradisi metode pembentukan undang-undang dengan *omnibus law* lebih dikenal dalam sistem hukum *common law* bukan pada sistem hukum *civil law* sebagaimana sistem hukum yang diterapkan di Indonesia.

Urgensi pembentukan undang-undang terhadap materi muatan norma yang tersebar diberbagai ketentuan dalam berbagai undang-undang dengan metode *omnibus law* dalam tradisi negara dengan

²FNH, "Menimbang Konsep Omnibus Law Bila Diterapkan di Indonesia", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia/>, diakses Selasa, 24 Maret 2020.

³Ahmad Redi, *Omnibus Law: Gagasan Pengaturan Untuk Kemakmuran Rakyat*, Makalah disampaikan dalam Diskusi hukum tentang Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan bekerja sama dengan Koligium Jurist Institute, di Jakarta pada tanggal 05 Maret 2020.

sistem hukum *common law* dianggap merupakan cara yang efektif dalam mencapai tujuan pembentukan undang-undang yang efektif. Umumnya undang-undang di bidang ekonomi dan investasi merupakan hal yang penting agar dapat menggunakan metode *omnibus law* agar pelaksanaan kegiatan investasi dapat dilaksanakan secara efektif.

Jika pembentukan undang-undang di bidang investasi dengan metode *omnibus law* diharapkan dapat mencapai tujuan negara yakni mewujudkan rakyat yang adil dan makmur dengan instrumen menciptakan berbagai kesempatan kerja dengan mempermudah dalam memperoleh izin berusaha bagi investor sehingga terwujud rakyat yang sejahtera. Hal inilah yang menjadi titik tolak dari arah pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus law*.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas tujuan yang ingin dihasilkan dari konsep *omnibus law* yang menghendaki sinkronisasi lintas undang-undang dengan membentuk satu undang-undang yang mengatur materi yang meliputi lingkup yang serumpun sehingga tidak ditemukan lagi adanya hambatan dalam pelaksanaan undang-undang namun disisi lain prinsip hak menguasai negara dalam bidang ekonomi dan sumber daya alam dalam kebijakan pembentukan undang-undang tersebut menempatkan negara dalam posisi sebagai penerima mandat dari rakyat untuk mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi segala kegiatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak tidak boleh dilanggar karena kehadiran konsep *omnibus law* sebagai konsep pembentukan undang-undang sangat mungkin mengancam atau mengurangi eksistensi negara dalam prinsip hak menguasai negara.

Gagasan *Omnibus Law* dalam Pembentukan Hukum Indonesia

Istilah *Omnibus Law* ini berasal dari sistem *Common Law*, yang dalam *Black Law Dictionary*⁴ disebutkan bahwa “*omnibus*” adalah *relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes*. Sementara pengertian “*law*” disebutkan bahwa: “*the aggregate of legislation, judicial precedents, and accepted legal principles; the body of authoritative grounds of judicial and administrative action; esp., the body of rules, standards, and principles that the courts of a particular*

⁴Bryan Adam, *Black Law Dictionary*, West, 2009.

*jurisdiction apply in deciding controversies brought before them.*⁵ Apabila *omnibus law* diperspektifkan sebagai sebuah metode penyederhanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan asumsi bahwa *Omnibus* merupakan format pembentukan undang-undang yang bersifat menyeluruh karena turut mengatur materi undang-undang lain yang saling berkaitan dengan substansi yang diatur oleh undang-undang yang diubah atau dibentuk menjadi logis dan beralasan. Dengan format *Omnibus* ini, pembentukan 1 undang-undang dilakukan dengan mempertimbangkan semua materi ketentuan yang saling berkaitan langsung ataupun tidak langsung yang diatur dalam pelbagai undang-undang lain secara sekaligus. Dengan demikian, materi suatu undang-undang tidak perlu hanya terpaku dan terbatas hanya hal-hal yang berkaitan langsung dengan judul undang-undang yang bersangkutan sebagaimana dipraktikkan di Indonesia selama ini, melainkan dapat pula menjangkau materi-materi yang terdapat dalam pelbagai undang-undang lain yang dalam implementasinya di lapangan saling terkait langsung ataupun tidak langsung satu dengan yang lain.

Konstitusi Indonesia telah menggariskan bahwa dalam pembentukan legislasi nasional telah memberikan mandat kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden secara bersama-sama melahirkan suatu undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 dan Pasal 20A UUD 1945. Adapun proses pembentukan undang-undang secara garis besar diatur dalam UUD tahun 1945, yaitu Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU), Pasal 5 ayat 1 tertulis “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR”, selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, selanjutnya lebih spesifik diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Landasan konstitusional yang diberikan oleh konstitusi terkait pembentukan undang-undang di Indonesia berpusat pada dua cabang kekuasaan yakni Dewan Perwakilan (DPR) sebagai legislatif dan Presiden sebagai eksekutif yang merupakan inisiator pemegang hak untuk mengajukan, rancangan undang-undang hingga pengundangan menjadi undang-undang sebagaimana tabel di bawah ini:

⁵*Ibid*

Tabel 5. Pembentukan UU di Indonesia menurut Konstitusi⁶

No	Tahapan	Pasal	Isi Pasal
1	Pengajuan	Pasal 5 (1)	Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat
		Pasal 21	Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usulan rancangan undang-undang
		Pasal 22D (1)	Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan...
2	Pembahasan	Pasal 20 (2)	Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden
		Pasal 22D (2)	Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan...
3	Persetujuan	Pasal 20 (2)	Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama
		Pasal 20 (3)	Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu
4	Pengesahan	Pasal 20 (4)	Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang
		Pasal 20 (5)	Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang
5	Pengundangan	Pasal 20 (5)	...rancangan undang-undang tersebut wajib disahkan menjadi undang-undang.

⁶Bisariyadi, Pengujian Formil, *Majalah Konstitusi* Nomor 155 Januari 2020, hlm. 66-70 dan lihat Fajar Laksono Suroso, *Rambu-Rambu Konstitusional dalam Wacana Omnibus Law*, Materi disampaikan dalam Diskusi hukum tentang Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan bekerja sama dengan Koligium Jurist Institute, di Jakarta pada tanggal 05 Maret 2020.

Tabel di atas menunjukkan bagaimana proses pembentukan sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang melalui berbagai tahapan seperti pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan hingga sampai pada pengundangannya telah dijelaskan secara gamblang dalam konstitusi Indonesia. Demikian juga halnya dalam hal proses pembentukan undang-undang yang diatur pada tingkat undang-undang, sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 6. Tata Cara Pembentukan Undang-Undang yang Diatur dengan Undang-Undang⁷

No	Tahap Pembentukan UU dalam UUD	Penerjemahan dalam PPP (UU 12/2011) diubah dengan UU 15/2019)
1	Pengajuan	Perencanaan: Pasal 16-23
		Penyusunan: Pasal 43-51
		Teknik Penyusunan: Pasal 64
2	Pembahasan	Pasal 65-68, Pasal 71, Pasal 71A
3	Persetujuan	Pasal 69-70
4	Pengesahan	Pasal 72-74
5	Pengundangan	Pasal 81-85, Pasal 87

Tabel yang disajikan di atas menunjukkan tahapan pembentukan undang-undang telah diatur secara lengkap dalam undang-undang tentang peraturan pembentukan perundang-undangan (UU No. 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019) dan sejalan dengan tahapan yang ditentukan dalam UUD 1945. Atas semua undang-undang yang dihasil DPR dan Presiden sangat mungkin terjadi penyimpangan atas mandat konstitusi, maka upaya yang dapat dilakukan dengan melakukan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Demikian juga halnya dalam hal masyarakat ingin melakukan upaya ajudikasi konstitusional atas norma yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden oleh Konstitusi Indonesia telah menegaskan landasan hukumnya pada Pasal 7B dan Pasal 24 dan 24 C UUD 1945. Upaya ajudikasi konstitusional suatu undang-undang secara spesifik diberikan kepada salah satu cabang kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Konstitusi melalui kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dinamika yang ada terkait dengan

⁷*Ibid.*

pilihan skema pengujian legislasi oleh Mahkamah Konstitusi telah melahirkan diskursus dalam bidang kajian konstitusi karena *output* yang dihasilkan Mahkamah Konstitusi bukan hanya soal menyatakan status konstitusionalitas atau tidak konstitusionalitas suatu norma yang dihasilkan melalui proses legislasi nasional tetapi rambu-rambu konstitusi yang membatasi ruang gerak Mahkamah Konstitusi sebagai negatif legislator dapat diterobos oleh Mahkamah Konstitusi melalui berbagai putusannya.

Dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja Pasal 3 menegaskan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja diselenggarakan dengan tujuan untuk menciptakan lapangan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak melalui kemudahan dan perlindungan UMK-M serta perkoperasian, peningkatan ekosistem investasi, kemudahan berusaha, peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja, investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Dalam bagian lain RUU Cipta kerja menegaskan dengan diadopsinya konsep *omnibus law* berimplikasi pada adanya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait di antaranya: (a) penataan undang-undang yang berkaitan dengan cipta kerja; (b) analisis dan evaluasi terkait penyederhanaan perizinan; (c) analisis dan evaluasi terkait persyaratan investasi; (d) analisis dan evaluasi terkait ketenagakerjaan; (e) analisis dan evaluasi terkait riset dan inovasi; (f) analisis dan evaluasi terkait kemudahan berusaha; (g) analisis dan evaluasi terkait pengadaan lahan; (h) analisis dan evaluasi terkait kawasan ekonomi; (i) analisis terkait dengan kemudahan dan perlindungan UMK-M serta perkoperasian; (j) analisis terkait dengan investasi dan proyek pemerintah; (k) analisis terkait dengan administrasi pemerintahan; (l) analisis terkait dengan pengenaan sanksi.

Kritik Ibnu Sina Chandranegara⁸ terhadap penerapan metode *omnibus bill* dengan mengatakan sebagai berikut: *pertama, omnibus*

⁸Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Bill: Doktrin, Praktik dan Prospeksinya*, Materi diskusi disampaikan dalam Diskusi hukum tentang Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan bekerja sama dengan Koligium Jurist Institute, di Jakarta pada tanggal 05 Maret 2020.

law mengganti dan merubah norma beberapa undang-undang yang memiliki inisiatif politik yang berbeda. Sehingga praktik ini dianggap tidak demokratis; *kedua, omnibus law* dianggap tidak disusun secara sistematis karena dalam satu undang-undang omnibus terdapat banyak subjek yang diatur. Beberapa negara juga mulai mengatur pentingnya undang-undang yang hanya mengatur satu subjek dalam pembahasannya. Di Amerika Serikat sendiri, konstitusi negara-negara bagiannya sudah banyak yang mengatur tentang satu subjek dalam satu undang-undang (*The One Subject at a Time Act*). Hingga sejauh ini diturunkan sudah ada 42 (empat puluh dua) negara bagian di Amerika Serikat yang mengaturnya. Semisal Konstitusi Negara Bagian California yang menyatakan: “*a statute shall embrace but one subject, which shall be expressed by its title. If a statute embraces a subject not expressed in its title, only the part not expressed is void.*” Dalam konteks Indonesia, sebenarnya konsep *omnibus law* juga pernah dipraktikkan, namun bukan dalam bentuk undang-undang, melainkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawarah Rakyat Nomor 1/2003 (TAP MPR No. 1/2003) yang mengatur banyak subjek norma hukum TAP MPR. Setidaknya ada 139 TAP MPR yang dicabut oleh TAP MPR No.1/2003 dari periode tahun 1960 sampai dengan 2002.

Eksistensi Hak Menguasai Negara Bidang Ekonomi

Konstitusi Indonesia telah merumuskan sistem ekonomi dalam Pasal 33 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) sebagai berikut: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” (ayat 1); “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” (ayat 2); “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” (ayat 3). Ketiga ayat ini dimuat baik di UUD 1945 sebelum diamendemen maupun di UUD 1945 setelah diamendemen. Dari ketiga ayat ini sebenarnya telah tersirat jenis sistem ekonomi yang dianut Indonesia. Namun pada UUD 1945, setelah diamendemen, ditambah ayat (4) yang secara eksplisit merumuskan sistem ekonomi Indonesia, yaitu “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan,

berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sebuah konstitusi secara substansi mengatur lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Pasal ini merupakan konsekuensi dari tujuan berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut.⁹

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk **memajukan kesejahteraan umum** (pen), mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan **keadilan sosial** (pen)....”.

Pada dasarnya Pembukaan UUD 1945, merupakan sebuah rumusan norma dasar (postulat) dari eksistensi negara Indonesia. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa Pembukaan UUD 1945 suatu norma yang dengan sendirinya benar (*self evidence*), dan sebagai norma dasar perlu diturunkan ke dalam norma yang lebih operasional (khusus).¹⁰ Memahami rumusan Pasal 33 UUD 1945 yang demikian, membawa konsekuensi bahwa hubungan antara pernyataan tujuan negara (keadilan sosial dan kesejahteraan umum) yang terdapat di dalam pembukaan UUD 1945 dengan Pasal 33 UUD 1945 merupakan sebuah hubungan antara tujuan (Pembukaan UUD 1945) dengan sarana Pasal 33 UUD 1945. Dalam posisi yang demikian, Pasal 33 dan 34 UUD 1945 merupakan kaidah hukum yang fundamental dari UUD 1945 yang validitasnya bergantung pada pembukaan UUD 1945.¹¹

⁹Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010, hlm. 112.

¹⁰Hans Kelsen (terjemahan Drs. Somardi), *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, (Bandung: Rimdi Press, 1995), hlm.113-114.

¹¹Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, *Op.cit.*

Dalam Demokrasi Ekonomi yang berdasarkan Pancasila¹² harus dihindarkan hal-hal antara lain: (a) sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia; (b) sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatus ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara; (c) persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan cita-cita keadilan sosial.

Pembukaan UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiel maupun spiritual. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa "*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*". Oleh karena itu, negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak pada prinsipnya merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja dalam rangka penurunan jumlah pengangguran dan menampung pekerja baru serta mendorong pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta koperasi dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian nasional yang akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meski tingkat pengangguran terbuka terus turun, Indonesia masih membutuhkan penciptaan kerja yang berkualitas karena untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui cipta kerja.

¹²Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993.

Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui cipta kerja. Cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi. Untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesehatan pekerja.

Rancangan undang-undang cipta kerja menegaskan asas penyelenggaraannya berdasarkan prinsip: (a) pemerataan hak; (b) kepastian hukum; (c) kemudahan berusaha; (d) kebersamaan; dan (e) kemandirian. Lebih lanjut dijelaskan pengertian dari asas penyelenggaraan undang-undang cipta kerja, yakni “Pemerataan Hak” adalah bahwa penciptaan kerja untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi rakyat Indonesia dilakukan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; “Kepastian Hukum” adalah bahwa penciptaan kerja dilakukan sejalan dengan penciptaan iklim usaha kondusif yang dibentuk melalui sistem hukum yang menjamin konsistensi antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya; “Kemudahan Berusaha” adalah bahwa penciptaan kerja yang didukung dengan proses berusaha yang sederhana, mudah, dan cepat akan mendorong peningkatan investasi, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah untuk memperkuat perekonomian yang mampu membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi rakyat Indonesia; “Kebersamaan” adalah bahwa penciptaan kerja dengan mendorong peran seluruh dunia usaha dan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi secara bersama-sama dalam kegiatannya untuk kesejahteraan rakyat; “Kemandirian” adalah bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi dilakukan dengan tetap mendorong, menjaga, dan mengedepankan potensi dirinya. Eksistensi prinsip hak menguasai negara bidang ekonomi harus menjadi perhatian kita semua termasuk dengan konsep *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang cipta kerja sehingga semangat

menciptakan lapangan kerja sebagai upaya mengatasi pengangguran dan upaya peningkatan investasi di berbagai sektor bidang ekonomi di Indonesia harus sejalan dengan prinsip hak menguasai negara di bidang ekonomi.

Eksistensi Hak Menguasai Negara

Prinsip hak menguasai negara telah digariskan oleh konstitusi secara spesifik sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 maupun melalui berbagai putusan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi atas berbagai pengujian konstiusionalitas undang-undang di bidang ekonomi dan sumber daya alam terhadap spirit yang terkandung UUD 1945. Prinsip hak menguasai negara dimaksud dengan menempatkan kekuasaan negara dalam bentuk membuat kebijakan, mengatur, mengawasi, mengelola dan memberikan izin.

Secara garis besar Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tentang pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.¹³

Persoalan penguasaan atau kepemilikan kekayaan alam dan ruang lingkup penguasaan itu sendiri menjadi sebuah persoalan mendasar ketika kita membicarakan pengaturan kekayaan alam dalam konstitusi. Ada berbagai model kepemilikan kekayaan alam yang dianut dalam peraturan suatu negara, yaitu rezim kepemilikan kekayaan alam sebagai kepemilikan komunal atau kolektif dengan mengesampingkan kepemilikan individual, ketiga kepemilikan atau penguasaan oleh negara, keempat rezim kepemilikan yang menggunakan cara gabungan dari ketiga rezim yang disebutkan sebelumnya.¹⁴

¹³Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012, hlm. 20.

¹⁴Hamdan Zoelva, *Pengelolaan Sumber daya Alam dalam Perspektif UUD 1945 dalam Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodikin, S.H.*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2014), hlm. 9-10.

Permasalahan yang sering mengemuka dalam perundang-undangan di bidang perekonomian sumber daya alam, sepanjang berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah: (a) bagaimana penguasaan negara atas sumber daya alam; (b) menjamin dan ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat; serta (c) bagaimana peranan swasta/modal/investor dalam perekonomian berkaitan dengan sumber daya alam. Pasal 33 UUD 1945 menjadi tempat di mana tiga persoalan itu ditujukan dan dievaluasikan. Persoalan tersebut, pada level suprastruktur politik, akan mengarahkan perdebatan antara konsep penguasaan publik berhadapan dengan konsep kepemilikan perdata dari negara terhadap sumber daya alam beserta konsekuensi hubungan hukumnya.¹⁵

Dalam sejarah pembentukan undang-undang di bidang ekonomi dan sumber daya alam di Indonesia dapat diklasifikasi berdasarkan periode pemerintahan yang berkuasa sebagai berikut; a) pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) penjabaran Pasal 33 UUD 1945 sepanjang soal penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya ditafsirkan dengan melahirkan UU tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria atau UUPA (UU No. 5/1960). Pada masa itu, UUPA adalah aturan utama sebagai landasan pengaturan pertanahan, air, hutan dan perkebunan.¹⁶ b) Pemerintahan Presiden Soeharto (Orde Baru) yang berkuasa selama 32 (tiga puluh dua) tahun dengan membentuk Undang-undang Penanaman Modal Asing (UU No. 1/1976). Selang 4 (empat) bulan kemudian, diundangkanlah UU tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967), lalu UU tentang Ketentuan Pokok Pertambangan (No. 11/1967). Tiga undang-undang tersebut menunjukkan arah politik hukum pemerintah bahwa perekonomian Indonesia di bawah Orde Baru akan ditopang dengan modal asing sebesar-besarnya pada sektor Kehutanan dan Pertambangan. c) Pasca Orde Baru, pergantian kepemimpinan dan perubahan di berbagai sektor

¹⁵Yance Arizona, *Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia.

¹⁶Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999). hlm. 112. lebih lanjut, Mahfud MD menjelaskan soal politik hukum UUPA dalam disertasinya yang berjudul: *Perkembangan Politik Hukum di Indonesia*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.

dengan semangat reformasi berlangsung. Pada level hukum berpuncak pada paket amendemen UUD 1945 empat kali (1999-2002). Perubahan dengan menambah sampai 300% ketentuan UUD dan diikuti dengan perubahan pada level undang-undang dan kebijakan lainnya. Di bidang perundang-undangan sumber daya alam, pola fragmentasi peraturan gaya Orde Baru dilanjutkan dan bertambah masif. Ada 12 (dua belas) UU yang dibuat, yaitu: (a) UU Kehutanan; (b) UU Perlindungan Varietas Tanaman; (c) UU Minyak dan Gas Bumi; (d) UU Ketenagalistrikan; (e) UU Panas Bumi; (f) UU Sumberdaya Air; (g) UU Perkebunan; (h) UU Penetapan Perpu No. 1/2004 tentang Perubahan UU Kehutanan; (i) UU Perikanan; (j) UU Penanaman Modal; (k) UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; (l) UU Energi.¹⁷

Berbagai undang-undang yang dibentuk pasca Orde Baru tersebut telah melahirkan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang menarik karena menyangkut konstitusionalitas atas sebagai pasal atau keseluruhan undang-undang tersebut bertentangan dengan spirit yang terkandung dalam UUD 1945 di antaranya UU Ketenagalistrikan, UU Minyak dan Gas Bumi serta UU Sumber Daya Air serta UU pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Paket undang-undang yang dibentuk pasca Orde Baru dengan spirit memulih kembali perekonomian Indonesia yang mengalami dampak yang luar biasa akibat krisis Moneter Tahun 1998 sehingga memudahkan akses investasi termasuk di bidang strategis yang dimiliki Indonesia sebagai upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memakmurkan masyarakat Indonesia. Namun demikian, dalam praktiknya Indonesia seolah-olah tidak berdaya menghadapi tuntutan investor yang menghendaki setiap kegiatan investasinya harus mendapatkan keuntungan yang berlipat ganda meskipun kondisinya tidak selalu baik bagi Indonesia. Pada posisi yang seperti ini menjadi sangat

¹⁷Peraturan perundang-undangan di bawah UU banyak yang menjadi sorotan, di antaranya PP No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum, dan PP No. 2/2008 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan. Di samping pada regulasi, terdapat beberapa kebijakan pemerintah yang mendivestasi perusahaan penting negara seperti PAM Jaya, Indosat, dan perpanjangan kontrak kerja sama dengan Exxon Mobil di Blok Cepu.

penting eksistensi kekuasaan negara harus tetap dapat mengontrol kekuasaannya meskipun kondisinya kurang menguntungkan bagi dunia investasi. Hal ini dimaksudkan agar peran negara dalam memberikan perlindungan dan upaya memajukan kesejahteraan umum sebagai tujuan bernegara tidak kehilangan makna.

Penutup

Konsep *omnibus law* perspektifkan sebagai upaya penyatuan pembentukan berbagai undang-undang yang memiliki keterkaitan langsung dalam satu rangkaian kegiatan investasi dengan membentuk satu undang-undang secara khusus sehingga memudahkan pelaksanaan hukum tersebut. Namun demikian, diadopsinya konsep *omnibus law* dalam pembentukan hukum di Indonesia merupakan hal yang tidak lazim oleh negara yang menganut sistem hukum *Civil law* karena sejatinya konsep *omnibus law* merupakan konsep yang populer di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common law*.

Prinsip hak menguasai negara memberikan mandat kepada negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, memberikan izin dan mengawasi atas berbagai hal dalam pengelolaan di bidang ekonomi dan sumber daya alam untuk mencapai kesejahteraan rakyat. *Omnibus law* tidak hadir untuk itu tetapi memastikan kemungkinan akan adanya penyimpang mandat dalam pembentukan undang-undang dengan konsep *omnibus law* merupakan sebuah keharusan sesuai dengan cita konstitusi Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Hamdan Zoelva. 2014. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif UUD 1945 dalam Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodikin, SH*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Hans Kelsen. 1995. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*. Bandung: Rimdi Press.
- Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Bryan A. Gardner. 2009. *Black Law Dictionary*, New York: West Group.

Jurnal

Bisariyadi. "Penguujian Formil". *Majalah Konstitusi*. Nomor 155 Januari 2020.

Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik. *Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)*, *Jurnal Konstitusi*. Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.

Makalah

Yance Arizona. *Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia.

Ahmad Redi. *Omnibus Law: Gagasan Pengaturan Untuk Kemakmuran Rakyat*, Makalah disampaikan dalam Diskusi hukum tentang Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan bekerja sama dengan Koligium Jurist Institute, di Jakarta pada tanggal 05 Maret 2020.

Fajar Laksono Suroso, *Rambu-Rambu Konstitusional dalam Wacana Omnibus Law*, Materi disampaikan dalam Diskusi hukum tentang Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan bekerja sama dengan Koligium Jurist Institute, di Jakarta pada tanggal 05 Maret 2020.


Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Bill: Doktrin, Praktik dan Prospeksinya*, Materi diskusi disampaikan dalam Diskusi hukum tentang Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan bekerja sama dengan Koligium Jurist Institute, di Jakarta pada tanggal 05 Maret 2020.

Internet

Maria Farida Indrati. “Menelusuri Asal Usul Konsep Omnibus Law”.
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e2c1e4de971a/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law/> diakses pada 30 Maret 2020.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia/>, diakses 24 Maret 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012.



OMNIBUS LAW: CIPTA KERJA VS USAHA MIKRO KECIL MENENGAH

Icha Cahyaning Fitri & Firman Floranta Adonara

Pendahuluan

Omnibus Law menempati urutan teratas dalam pembicaraan terkait dengan ketatanegaraan dari akhir tahun 2019 hingga kini. *Omnibus Law* merupakan gagasan yang disampaikan dalam pidato pelantikan Presiden Republik Indonesia, Ir. Joko Widodo. Gagasan ini menawarkan metode penyelesaian permasalahan terkait dengan regulasi yakni dengan cara menyederhanakan dari beberapa undang-undang serta *Omnibus Law* dipandang sebagai terobosan baru dalam menangani permasalahan tumpang tindih peraturan perundangan di Indonesia serta bertujuan untuk mempermudah investasi. Gagasan atas hadirnya *Omnibus Law* di Indonesia membawa sedikit kekhawatiran beberapa ahli hukum dikarenakan besarnya kewenangan RUU *Omnibus Law* yang diemban oleh Presiden.

Salah satu *Omnibus Law* yang banyak diperbincangkan adalah RUU tentang Cipta Kerja, di mana dalam RUU ini yang menjadi dasar pertimbangannya adalah:

- a. bahwa untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui cipta kerja;

- b. bahwa dengan cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi;
- c. bahwa untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
- d. bahwa pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai undang-undang sektor saat ini tidak memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan;
- e. bahwa upaya perubahan pengaturan yang berkaitan kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja dilakukan melalui perubahan undang-undang sektoral yang dilakukan secara parsial tidak efektif dan efisien untuk menjamin percepatan cipta kerja, sehingga diperlukan terobosan hukum melalui pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa undang-undang ke dalam satu undang-undang secara komprehensif;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagai mana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu membentuk Undang-Undang tentang Cipta Kerja;

RUU tentang Cipta Kerja salah satu fokusnya adalah pemberdayaan Usaha Mikro Kecil Menengah (selanjutnya disebut dengan UMKM), di mana jumlah UMKM nyaris 64 juta orang, produknya potensial, dan banyak yang siap untuk naik kelas. Oleh karena itu Pemerintah harus hadir membantu dalam pemberdayaan UMKM. Pemerintah hadir mewakili negara untuk memberdayakan UMKM sebagai konsekuensi semangat pembentukan negara kesejahteraan tercantum dalam

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Konsep negara kesejahteraan juga tercermin dari batang tubuh antara lain Pasal 23, 27, 31, 33, 34, yang memuat kewajiban negara dalam mengelola sumber daya untuk kesejahteraan masyarakat. Filosofi tersebut di atas jelas mencerminkan cita-cita dan konsep para pendiri bangsa Indonesia yakni negara berperan aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan negara. Negara Republik Indonesia didesain sebagai negara kesejahteraan (*Welfare State*), yaitu suatu pemerintahan yang negaranya dianggap bertanggung jawab menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.¹ Cita-cita dan konsep para pendiri bangsa Indonesia tersebut diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang mengarah kepada perwujudan kesejahteraan sosial/ekonomi seluruh warganya. Menurut Friedman, hukum seharusnya bukan hanya mengabdikan kepada subjek yang menguasai sumber-sumber kemakmuran dan yang memegang kekuatan ekonomi melainkan juga harus menemukan jalan untuk memberdayakan subjek individual yang secara ekonomi kurang menguntungkan.²

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi permasalahan adalah apakah RUU tentang Cipta Kerja dapat menjadi payung hukum bagi pembedayaan UMKM atau malah melemahkan UMKM dan hanya menguntungkan investor semata?

Cipta Kerja Vs Usaha Mikro Kecil Menengah

UMKM yang ada di Indonesia memiliki ciri khas tertentu yang membedakan dengan usaha besar ataupun usaha kecil di negara lain. Menurut Paramita Prananingtyas³, beberapa karakteristik yang menjadi ciri khas usaha kecil, antara lain:

¹An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional; Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional & Hukum Penanaman Modal* (Bandung: Alumni, 2011), hlm. 145.

²W. Friedman dalam Violetta Simatupang, *Hukum Kepariwisata Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional* (Bandung: Alumni, 2015). [68]. (Selanjutnya Violetta Simatupang disebut I).

³Paramita Prananingtyas dalam Mukti Fajar ND, *UMKM di Indonesia Perspektif Hukum Ekonomi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 108.

1. mempunyai skala usaha yang kecil baik modal, penggunaan tenaga kerja maupun orientasi pasar;
2. banyak berlokasi di pedesaan, kota-kota kecil atau daerah pinggiran kota besar;
3. status usaha milik pribadi atau keluarga;
4. sumber tenaga kerja berasal dari lingkungan sosial budaya (etnis, geografis) yang direkrut melalui pola pemagangan atau melalui pihak ketiga;
5. pola kerja sering kali *part time* atau sebagai usaha sampingan dari kegiatan ekonomi lainnya;
6. memiliki kemampuan terbatas dalam mengadopsi teknologi, pengelolaan usaha dan administrasinya sederhana;
7. struktur permodalan sangat terbatas dan kekurangan modal kerja sangat tergantung terhadap sumber modal sendiri dan lingkungan pribadi;
8. izin usaha sering kali tidak dimiliki dan persyaratan usaha tidak dipenuhi.

UMKM perlu mendapatkan perhatian dan mendapatkan perlindungan khusus dari pemerintah, dikarenakan oleh adanya 2 (dua) faktor, yaitu: ⁴ (1). besarnya jumlah pengusaha UMKM di Indonesia dan (2). Adanya berbagai kelemahan atau kekurangan UMKM ketika masuk dalam sistem persaingan pasar bebas. Sejarah panjang telah membuktikan bahwa UMKM di Indonesia mempunyai peran utama, yaitu:⁵

1. pemain utama dalam kegiatan ekonomi di Indonesia;
2. penyedia kesempatan kerja yang menaik, pemain penting dalam pengembangan ekonomi lokal dan pengembangan masyarakat;
3. penciptaan pasar dan inovasi baru melalui fleksibilitas dan sensitivitas UMKM serta keterkaitan dinamis antar kegiatan perusahaan; dan

⁴*Ibid.*, hlm. 120.

⁵Shujiro Urata, *Policy Recommendation for SME Promotion in the Republic of Indonesia*, (JICA Senior Advisor to Coordination Minister of Economy, Finance and Industry 2000), hlm. 52.

4. pemain dalam perbaikan neraca pembayaran internasional melalui peran yang semakin nyata dalam komposisi ekspor dan penghematan devisa melalui produk-produk substitusi impor yang dikaitkan oleh UMKM.

Berdasarkan hal tersebut, UMKM selayaknya menjadi prioritas kebijakan ekonomi pemerintah, baik dalam bentuk pemberian fasilitas dan proteksi maupun dalam kemudahan akses pada persoalan permodalan dan finansial. Pemberdayaan UMKM telah sejalan dengan tujuan dan sasaran pokok Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya disebut RPJP) Tahun 2005-2025, yaitu:⁶ (1) mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945; (2) mencapai sasaran-sasaran pokok pembangunan, antara lain: (a) terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab; (b) Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera; (c) terwujudnya Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan; (d) terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah NKRI dan kedaulatan negara dari ancaman dalam negeri ataupun luar negeri; (e) terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan; (f) terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari; (g) terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; (h) terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional.

Perhatian pemerintah dalam upaya pengembangan dan pemberdayaan UMKM juga terlihat dalam agenda pembangunan nasional yang dituangkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (selanjutnya disebut RPJPN), yaitu sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional adalah untuk mewujudkan Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur⁷. Selanjutnya RPJPN

⁶RPJP 2005-2025.

⁷Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019, Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong, Buku I agenda Pembangunan Nasional, Kementerian PPN/Bapenas, Jakarta, 2014, hlm. 1.

tersebut dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 (selanjutnya disebut RPJMN 2020-2024). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 merupakan tahapan terakhir dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 sehingga menjadi sangat penting.

RPJMN 2020-2024 akan mempengaruhi pencapaian target pembangunan dalam RPJPN, di mana pendapatan perkapita Indonesia akan mencapai tingkat kesejahteraan setara dengan negara-negara berpenghasilan menengah atas (*upper-middle income country/MIC*) yang memiliki kondisi infrastruktur, kualitas sumber daya manusia, layanan publik, serta kesejahteraan rakyat yang lebih baik. Sesuai dengan RPJPN 2005-2025, sasaran pembangunan jangka menengah 2020-2024 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka diterbitkanlah perundang-undangan yang mengatur tentang UMKM yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UU UMKM). UU UMKM merupakan bentuk sikap politik pemerintah dalam melakukan penguatan ketahanan ekonomi nasional khususnya di bidang UMKM. Salah satu pertimbangan diterbitkannya UU UMKM tersebut sebagaimana termaktub dalam konsideransnya yaitu bahwa pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah perlu diselenggarakan secara menyeluruh, optimal, dan berkesinambungan melalui pengembangan iklim yang kondusif, pemberian kesempatan berusaha, dukungan, perlindungan, dan pengembangan usaha seluas-luasnya sehingga mampu meningkatkan kedudukan, peran, dan potensi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan peningkatan pendapatan rakyat, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan.

Mubyarto mengemukakan bahwa sifat ekonomi kerakyatan yang menekankan pada sifat demokratis sistem ekonomi Indonesia. Dalam demokrasi ekonomi Indonesia, produksi tidak hanya dikerjakan oleh sebagian warga, tetapi oleh semua warga masyarakat, di bawah

pimpinan dan penilaian anggota-anggota masyarakat, dan hasilnya dibagikan kepada semua anggota masyarakat secara adil dan merata. Kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat lebih diutamakan daripada kemakmuran orang perorangan.⁸

UU UMKM juga telah mengantisipasi terhadap berbagai bahaya dari liberalisasi ekonomi, melalui mekanisme pasar bebas dengan kekuatan modalnya, yang selalu mengancam bagi ekonomi nasional dan khususnya bagi UMKM. Peranan pemerintah dalam pemberdayaan⁹ UMKM dapat dilihat di dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 15 Bab V mengenai Penumbuhan Iklim Usaha.¹⁰

Randy R.W. dan Riant Nugroho Dwijowijoto¹¹ mengemukakan bahwa pemberdayaan adalah proses menyeluruh suatu proses aktif antara motivator, fasilitator, dan kelompok masyarakat yang perlu diberdayakan melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, pemberian berbagai kemudahan serta peluang untuk mencapai akses sistem sumber daya alam dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proses pemberdayaan hendaknya meliputi *enabling* (menciptakan suasana kondusif), *empowering* (penguatan kapasitas dan kapabilitas masyarakat), *protecting* (perlindungan dari ketidakadilan), *supporting* (bimbingan dan dukungan), dan *foresting* (memelihara kondisi yang kondusif tetap seimbang).¹²

⁸Rachmawan Budiarto [dkk], *Op. Cit.*, hlm. 2.

⁹Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk pertumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap Usaha Mikro, Kecil dan Menengah sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Lihat Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

¹⁰Iklim usaha adalah kondisi yang diupayakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberdayakan UMKM secara sinergis melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan di berbagai aspek kehidupan ekonomi, agar UMKM memperoleh pemihakan, kepastian, kesempatan, perlindungan, dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya. Lihat Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

¹¹Randy R.W. dan Riant Nugroho Dwijowijoto, *Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: Elex Media Computindo, 2007), hlm. 116-117.

¹²*Ibid.*, hlm. 118.

UU UMKM disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah akan memberikan dukungan dalam persoalan: (a) pendanaan; (b) sarana dan prasarana; (c) informasi usaha; (d) kemitraan; (e) perizinan usaha; (f). kesempatan berusaha; (g) promosi dagang; dan (h) dukungan kelembagaan. Pemberdayaan UMKM sejalan dengan sistem ekonomi kerakyatan. Pada dasarnya ekonomi kerakyatan bertumpu pada keterlibatan serta peran dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan penerimaan hasil kegiatan ekonomi yang berkeadilan sehingga hasil pembangunan dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat.

Pengembangan dan pemberdayaan UMKM tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada pihak pemerintah karena pemerintah sendiri memiliki banyak keterbatasan, seperti anggaran keuangan, jumlah dan kompetensi aparat, batasan kewenangan, periodisasi tugas, dan sebagainya sehingga diperlukan pelibatan dari pihak swasta. Peran swasta dalam pemberdayaan UMKM adalah memberikan kontribusi dalam formulasi, implementasi, monitoring dan evaluasi.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (8) UU UMKM pengertian pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap UMKM, sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Adapun pengertian daripada dunia usaha sebagaimana disinggung dalam pengertian pemberdayaan tersebut adalah usaha mikro, kecil, menengah, dan besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia dan berdomisili di Indonesia.¹³

Pemberdayaan UMKM dilaksanakan dengan berpegang pada beberapa prinsip, yaitu:¹⁴

1. penumbuhan kemandirian, kebersamaan, dan kewirausahaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk berkarya dengan prakarsa sendiri;

¹³Lihat Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No. 20 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

¹⁴Lihat Pasal 4 Undang-Undang No. 20 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

2. perwujudan kebijakan publik yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan;
3. pengembangan usaha berbasis potensi daerah dan berorientasi pasar sesuai dengan kompetensi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
4. peningkatan daya saing Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; dan
5. penyelenggaraan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian secara terpadu.

Kini, seperti yang telah banyak diketahui oleh masyarakat bahwa Pemerintah telah sedang membuat sebuah peraturan perundangan yang mengandung lebih dari satu muatan pengaturan yang dianggap sebagai rujukan dari berbagai macam peraturan perundangan salah satunya UU UMKM yang kemudian diramu menjadi satu dan selanjutnya disebut dengan *Omnibus Law*.

Kehadiran *Omnibus Law* dianggap sebagai pilihan yang tepat untuk mengatasi konflik peraturan perundangan secara cepat, efektif dan efisien, menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi, pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif, mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama, meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu dan adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.¹⁵

Upaya untuk menghadirkan *Omnibus Law* dianggap sebuah kepatutan atas negara yang telah merespons segala situasi atau keadaan yang muncul atau terjadi yang dapat menyebabkan terjadinya kemerosotan kualitas hidup warga negaranya, sesuai dengan faham negara kesejahteraan (*welfare state*) yang membenarkan negara ikut campur dalam segala bidang kehidupan demi menjamin kesejahteraan warga negaranya.¹⁶ Jaminan negara dalam konstitusi untuk mewujudkan keinginan warga negaranya untuk mendapatkan rasa aman, ketenteraman dan kesejahteraan merupakan hakikat dari konsep negara kesejahteraan.

¹⁵Ahmad Redi, *Omnibus Law: Gagasan Pengaturan Untuk Kemakmuran Rakyat*, Pudiklat Ditjen Pajak, Maret 2020.

¹⁶Ibnu Sina Chandranegara, *Peran Konstitusi Dalam Menghadapi Devolusi Tujuan Negara*, Seminar Nasional Potret Sistem Hukum Indonesia Era Reformasi Universitas Surabaya, 30 April 2019.

Omnibus law menerapkan sebuah metode yang dapat mengganti dan/atau mencabut beberapa materi hukum dalam berbagai undang-undang dan menimbulkan konsekuensi undang-undang existing tetap berlaku kecuali sebagian pasal yang telah diganti atau dinyatakan tidak berlaku atau undang-undang *existing* tidak diberlakukan lagi, apabila pasal (materi hukum) yang diganti akan dinyatakan tidak berlaku merupakan inti/ruh undang-undang tersebut.¹⁷

Rancangan Undang-Undang Cipta Karya (selanjutnya disebut RUU Cika) mengubah, menghapus atau menetapkan pengaturan baru terkait dengan UMKM, yakni salah satunya ialah tentang ketentuan dalam Pasal 6 UU UMKM.

Pasal 6 UU UMKM

- (1) Kriteria Usaha Mikro adalah sebagai berikut:
 - a. memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
 - b. memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- (2) Kriteria Usaha Kecil adalah sebagai berikut:
 - a. memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp50.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
 - b. memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).
- (3) Kriteria Usaha Menengah adalah sebagai berikut:
 - a. memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
 - b. memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

¹⁷Ahmad Redi, *Op. Cit.*

(4) Kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan ayat (2) huruf a, huruf b, serta ayat (3) huruf a, huruf b nilai nominalnya dapat diubah sesuai dengan perkembangan perekonomian yang diatur dengan Peraturan Presiden.

- Pasal 6 RUU Cika

(1) Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah paling sedikit memuat indikator kekayaan bersih, hasil penjualan tahunan, atau nilai investasi, dan jumlah tenaga kerja sesuai dengan kriteria setiap sektor usaha

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Beberapa ketentuan dalam Pasal 6 RUU Cika, Penulis anggap tidak sesuai dengan semangat dari *Omnibus Law* yakni tentang jaminan atas kepastian hukum dikarenakan di dalam UU UMKM telah mengatur secara rinci kriteria dari Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah bahkan telah mempunyai Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2014 tentang Perizinan Untuk Usaha Mikro dan Kecil serta dalam RUU Cika ditambahkan frasa “jumlah tenaga kerja sesuai dengan kriteria setiap sektor usaha”. Pertanyaannya kemudian “berapa jumlah tenaga dan apa kriteria setiap sektor usaha serta mengapa ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah?”.

Maria Farida Indarti dalam bukunya *Ilmu Perundang-undangan* menyatakan:¹⁸

Sesuai dengan sifat dan hakikat dari suatu Peraturan Pemerintah, yang merupakan peraturan delegasi dari undang-undang atau peraturan yang melaksanakan suatu undang-undang, maka materi muatan undang-undang tetapi sebatas yang dilimpahkan, artinya sebatas yang perlu dijalankan atau diselenggarakan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹⁹

¹⁸Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius. 2007, hlm. 249.

¹⁹Lihat Pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.²⁰ Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.²¹

Hans Kelsen²² mengemukakan bahwa hukum meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum dan aspek dinamis (*nomodinamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu.²³ Menurut Hans Kelsen pula bahwa norma dasar (*basic norm/grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, namun *grundnorm* ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar dapat disebut dengan *pre-supposed*.²⁴

A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan konsep dari pemikiran Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky sehingga struktur tata hukum Indonesia adalah sebagai berikut.²⁵

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR dan Konvensi Katanegara
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

²⁰Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²¹Pasal 13 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²²Maria Farida Indarti, *Op. cit*, hlm. 249.

²³Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 40.

²⁴*Ibid.*, hlm. 41.

²⁵*Ibid.*, hlm. 42.

Negara Republik Indonesia yang didesain sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), yaitu suatu pemerintahan yang negaranya dianggap bertanggung jawab menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya²⁶ sepatutnya memberikan pengaturan kepada warga negaranya sebuah kebijakan yang berkepastian hukum. Mengingat istilah kesejahteraan sering kali dimaknai sebagai kondisi taraf hidup masyarakat yang secara ekonomi dapat diukur dari pendapat per kapita. Padahal, ukuran pendapatan per kapita sering kali tidak mampu menjelaskan persoalan ketimpangan manakala bagian terbesar dari pendapatan nasional hanya dinikmati oleh segelintir penduduk lapisan kaya dan super kaya sehingga terselipkan kekaburan makna dalam regulasi.

Negara dapat berupaya untuk mewujudkan keadilan sosial di bidang ekonomi, maka negara mempunyai peranan, yaitu: (1) perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan); (2) pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan; (3) proses fasilitasi akses diperlukan, layanan yang diperlukan dan sumber daya yang diperlukan; (4) dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.²⁷

Penutup

Pemberdayaan UMKM dalam rangka penumbuhan kemandirian, kebersamaan, dan kewirausahaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah untuk berkarya dengan prakarsa sendiri serta peningkatan daya saing UMKM yang diatur dalam RUU Cika tidak memberikan ulasan yang komprehensif, sehingga dianggap masih lebih komprehensif yang termaktub dalam UU UMKM. Oleh karena itu diperlukan harmonisasi dengan UU UMKM beserta peraturan pelaksanaannya, dan juga peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan UMKM sehingga tujuan pemberdayaan UMKM untuk terwujudnya struktur perekonomian nasional yang seimbang, berkembang dan berkeadilan; menumbuhkan dan mengembangkan UMKM menjadi usaha yang tangguh dan mandiri;

²⁶An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional; Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional & Hukum Penanaman Modal* (Bandung: Alumni, 2011), hlm. 145.

²⁷Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan aktualitas Pancasila*. (Jakarta: Gramedia, 2011), hlm. 587.

meningkatkan peran UMKM dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja, pemerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi dan pengentasan rakyat dari kemiskinan dapat terlaksana sesuai dengan yang diharapkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika
- An An Chandrawulan. 2011. *Hukum Perusahaan Multinasional; Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional & Hukum Penanaman Modal*. Bandung: Alumni.
- Maria Farida Indarti. 2007. *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Jakarta: Kanisius.
- Mukti Fajar ND. 2016. *UMKM di Indonesia Perspektif Hukum Ekonomi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Randy R.W. dan Riant Nugroho Dwijowijoto. 2007. *Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Elex Media Computindo.
- Shujiro Urata, *Policy Recommendation for SME Promotion in the Republic of Indonesia*, (JICA Senior Advisor to Coordination Minister of Economy, Finance and Industry 2000).
- Violetta Simatupang. 2015. *Hukum Kepariwisata Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional*. Bandung: Alumni.
- Yudi Latif. 2011. *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia 2011.

Makalah

- Ahmad Redi, *Omnibus Law: Gagasan Pengaturan Untuk Kemakmuran Rakyat*, Puduklat Ditjen Pajak, Maret 2020.
- Ibnu Sina Chandranegara, *Peran Konstitusi Dalam Menghadapi Devolusi Tujuan Negara*, Seminar Nasional Potret Sistem Hukum Indonesia Era Reformasi Universitas Surabaya, 30 April 2019.


Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82).

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Tahun 2013 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5404).



OMNIBUS LAW: JALAN TERJAL MEWUJUDKAN TUJUAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI INDONESIA

Rian Achmad Perdana

Pendahuluan

Pasca-berakhirnya Millennium Development Goals (MDGs)¹ atau Tujuan Pembangunan Milenium (TPM) pada tahun 2015, Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) memulai rencana aksi baru dengan nama *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB). 25 September 2015 bertempat di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), para pemimpin dunia secara resmi mengesahkan Agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) sebagai kesepakatan pembangunan global. Kurang lebih 193 kepala negara hadir,

¹Pada tahun 2000, para pemimpin dunia menyepakati tentang 8 tujuan pembangunan global yang spesifik dan terukur yang disebut Millennium Development Goals (MDGs). MDGs adalah tujuan dan tanggung jawab dari semua negara yang berpartisipasi dalam KTT Milenium, baik pada rakyatnya maupun secara bersama antar pemerintahan. Target yang tercapai dalam MDG sangat beragam, mulai dari mengurangi kemiskinan dan kelaparan, menuntaskan tingkat pendidikan dasar, mempromosikan kesamaan gender, mengurangi kematian anak dan ibu, mengatasi HIV/AIDS dan berbagai penyakit lainnya, serta memastikan kelestarian lingkungan hidup dan membentuk kemitraan dalam pelaksanaan pembangunan. Pencapaian tujuan dalam MDGs memiliki target waktu hingga 2015. (Wahyuningsih, "Millenium Development Goals (Mdgs) Dan Sustainable Development Goals (Sdgs) Dalam Kesejahteraan Sosial, *Jurnal Bisnis dan Manajemen*, Vol. 11, No. 3 September 2017, hlm. 390 - 399).

termasuk Wakil Presiden Indonesia Jusuf Kalla turut mengesahkan Agenda SDGs. Dengan mengusung tema “Mengubah Dunia Kita: Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan”, SDGs yang berisi 17 Tujuan dan 169 Target merupakan rencana aksi global untuk 15 tahun ke depan (berlaku sejak 2016 hingga 2030), guna mengakhiri kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan melindungi lingkungan. SDGs berlaku bagi seluruh negara (universal), sehingga seluruh negara tanpa kecuali negara maju memiliki kewajiban moral untuk mencapai Tujuan dan Target SDGs.²

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan merupakan satu upaya yang masif dengan melibatkan lebih banyak pihak dan memiliki lebih banyak tujuan. Berbeda dari pendahulunya Millenium Development Goals (MDGs), SDGs dirancang dengan melibatkan seluruh aktor pembangunan, baik itu Pemerintah, *Civil Society Organization* (CSO), sektor swasta, akademisi, dan sebagainya. Kurang lebih 8,5 juta suara warga di seluruh dunia juga berkontribusi terhadap Tujuan dan Target SDGs.³ Setiap negara diwajibkan membuat dokumen laporan perkembangan tujuan pembangunan berkelanjutan secara berkala. Dokumen tersebut akan menjadi tolak ukur kebijakan apa yang dianggap sukses, gagal, atau harus dilakukan dalam mewujudkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Upaya serius pemerintah Indonesia untuk mewujudkan TPB tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Perpres TPB) Adapun lampiran Perpres TPB memuat dokumen Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan berupa penjabaran dari 17 Tujuan Global, 169 Sasaran Global, Sasaran Nasional RPJMN 2016-2019, serta instansi pelaksana.⁴ Namun, sebagaimana yang dikemukakan oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk TPB⁵, pembentukan Perpres TPB tersebut

²<https://www.sdg2030indonesia.org/page/8-apa-itu> diakses pada 23 Maret 2020.

³*Ibid.*

⁴Perpres TPB pada akhirnya disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada 4 Juli 2017 setelah proses panjang perumusannya selama kurang lebih 2 tahun.

⁵Koalisi Masyarakat Sipil Indonesia untuk SDGs merupakan gabungan berbagai organisasi masyarakat sipil dengan berbagai latar belakang dan beberapa Universitas yang memiliki kesamaan untuk mengadvokasi pelaksanaan dan pencapaian SDGs di Indonesia. (<https://www.sdg2030indonesia.org/page/7-koalisi-cso>, diakses 24 Maret 2020).

bukannya tanpa celah. Wahyu Susilo⁶, Direktur Eksekutif Migrant CARE, menekankan pelibatan semua pihak harus diimplementasikan di semua tingkat pemerintahan, dari nasional hingga ke daerah agar prinsip utama TPB dapat diwujudkan, yaitu Tidak Meninggalkan Satu Orang pun (*leave no one behind*). Dengan prinsip tersebut setidaknya TPB harus bisa menjawab dua hal yaitu, Keadilan Prosedural, yaitu sejauh mana seluruh pihak terutama yang selama ini tertinggal dapat terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan dan Keadilan Substansial, yaitu sejauh mana kebijakan dan program pembangunan dapat atau mampu menjawab persoalan-persoalan warga terutama kelompok tertinggal.⁷

Menurut Penulis, untuk menjawab dan menjamin terciptanya keadilan prosedural dan keadilan substansial serta terjadinya akselerasi mewujudkan TPB, diperlukan harmonisasi peraturan perundang-undangan antara pemerintah pusat dan daerah, dalam hal ini Peraturan Daerah, yang secara langsung terkait dengan muatan yang telah dijabarkan dalam lampiran Perpres TPB. Pelaksanaan TPB sendiri pada akhirnya akan lebih banyak bergantung pada kesiapan pemerintah daerah karena Pemerintah Daerah (Pemda) Kota/Kabupaten diyakini akan memainkan peran sentral dalam pelaksanaan dan pencapaian TPB. Dekat dengan warga, memiliki kewenangan dan dana, dapat melakukan berbagai inovasi dan ujung tombak penyedia layanan publik serta kebijakan dan program pemerintah, menjadi pertimbangan pentingnya peran Pemda.⁸ Munculnya *Omnibus Law*, utamanya Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja), di satu sisi dapat dimaknai sebagai akselerator pewujudan TPB di Indonesia karena sampai saat ini saja berdampak kepada kurang lebih 79 Undang-Undang dan lebih dari seribu pasal. Di sisi lain, RUU Cipta Kerja alih-alih dilihat sebagai peraturan sapu jagat yang akan mendatangkan bala manfaat, juga dapat kita lihat sebagai upaya pemerintah pusat untuk mendegradasi peran dari pemerintah daerah, karena munculnya beberapa pasal yang menghidupkan kembali sentralisasi kebijakan yang mengambil alih kewenangan daerah, dipermudahnya rezim perizinan misalnya, akan secara langsung berdampak pada teknis pemberian izin lingkungan.

⁶Siaran Pers Koalisi Masyarakat Sipil untuk Sustainable Development Goals (SDGs) “Perpres SDGs Tantangan bagi Jokowi untuk Memperkuat Prioritas Pembangunan dan Partisipasi Warga” Jakarta, 25 Juli 2017.

⁷<https://www.sdg2030indonesia.org/page/8-apa-itu-ibid>

⁸<https://www.sdg2030indonesia.org/page/28-lokal-diakses-24-Maret-2020>.

Hadirnya RUU Cipta Kerja merupakan angin segar bagi Tujuan 8 dan 9 TPB. Tujuan 8 yaitu Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi, yaitu Mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, tenaga kerja penuh dan produktif dan pekerjaan yang layak bagi semua. Adapun Tujuan 9 yaitu Infrastruktur, Industri dan Inovasi, yaitu Membangun infrastruktur yang tahan lama, mendukung industrialisasi yang inklusif dan berkelanjutan dan membantu perkembangan inovasi. Lain hal bagi Tujuan 15 pada TPB, Menjaga Ekosistem Darat, yaitu Melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi desertifikasi (penggurunan), dan menghambat dan membalikkan degradasi tanah dan menghambat hilangnya keanekaragaman hayati.

Banyak pihak khawatir, apabila RUU Cipta Kerja nantinya disahkan, dan pasal-pasal di dalamnya yang saat ini menjadi sumber kekhawatiran tidak berubah, maka dengan banyaknya investasi yang masuk, serta mudahnya rezim perizinan, sedangkan fungsi pemerintah daerah pada pengawasan lingkungan hidup di degradasi, maka desertifikasi (penggurunan) akan banyak terjadi, hutan akan gagal dikelola secara berkelanjutan, serta degradasi tanah dan hilangnya keanekaragaman hayati akan semakin cepat terjadi sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) telah mengamanahkan bahwa tidak boleh ada pembangunan yang mengesampingkan lingkungan hidup. Di sisi lain, jaminan terhadap para buruh pun dianggap masih belum maksimal meski keran investasi telah dibuka. Hal-hal tersebut merupakan sebagian kecil dari jalan terjal yang harus dihadapi dalam upaya mewujudkan TPB di Indonesia, dan akan menjadi fokus bahasan pada tulisan ini.

Pembangunan Berkelanjutan dan Kebijakannya di Indonesia

Konstitusi kita telah secara jelas mengamanatkan agar segala tindakan atau kegiatan pembangunan, termasuk kegiatan pembangunan ekonomi, hendaknya dilakukan berdasarkan asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945:

“perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip..... berkelanjutan, berwawasan lingkungan,....”

Dapat dijelaskan bahwa kata “berkelanjutan” itu sebenarnya berkaitan dengan *sustainable development* atau dalam bahasa Indonesia disebut pembangunan berkelanjutan.⁹ Hal ini sejalan dengan perkembangan gagasan tentang pentingnya wawasan pemeliharaan, pelestarian, dan perlindungan lingkungan hidup yang sehat, di mana dewasa ini telah menjadi wacana dan kesadaran umum di seluruh penjuru dunia untuk menerapkannya dalam praktik.¹⁰ Oleh karena itu, kedua istilah ini dapat dikatakan berkaitan erat satu sama lain. Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu perwujudan dari wawasan lingkungan yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 tersebut¹¹. Sebaliknya, prinsip pembangunan yang berkelanjutan juga harus diterapkan dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan. Tidak ada pembangunan berkelanjutan tanpa lingkungan hidup sebagai unsur utamanya, dan tidak ada wawasan lingkungan tanpa pembangunan berkelanjutan.¹²

Dalam pengertian yang lebih sederhana, pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dapat dirumuskan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, termasuk sumber dayanya, ke dalam proses pembangunan yang menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa sekarang dan generasi yang akan datang.¹³ Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan merupakan salah satu cara bagi manusia untuk mampu terus berkembang tanpa harus mengesampingkan kestabilan lingkungan hidup. Istilah “pembangunan berkelanjutan” secara resmi baru dipakai di Indonesia pada 1997, yaitu dengan dicantumkan dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.¹⁴ Istilah resmi yang dipakai oleh undang-undang ini adalah “Pembangunan Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan Hidup.” Istilah lain yang juga biasa

⁹Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 133.

¹⁰*Loc.Cit.*

¹¹*Loc.Cit.*

¹²*Ibid.*, hlm. 134.

¹³*Ibid.*, hlm. 135.

¹⁴*Loc.Cit.*

digunakan berkaitan dengan ide pembangunan berkelanjutan ini adalah “Pembangunan yang Berwawasan Lingkungan” yang sudah lebih populer. Istilah yang terakhir ini dipakai sebagai terjemahan perkataan “*eco-development*” yang dikenal di pelbagai negara Barat.¹⁵

Penting bagi kita untuk mengetahui asal mula pembangunan berkelanjutan di Indonesia, karena hal ini terkait dengan langsung dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Hal ini juga pada akhirnya berpengaruh pada kebijakan yang diterapkan di Indonesia, di mana kebijakan, atau lebih sering kita kenal sebagai kebijakan publik, oleh David Easton diartikan sebagai “*any authoritative allocation of values for society*”, bahkan “*non actions and not-decisions may be perceived as public policy*.”¹⁶ Pendapat yang sama dikemukakan Thomas R. Dye bahwa “*public policy is whatever government choose to do or not to do*”¹⁷ Lebih lanjut menurutnya “*public policy is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes*”¹⁸. Dengan demikian, setiap tindakan yang dilakukan (*to do, action*) atau tidak dilakukan (*not to do, nonaction*) oleh pemerintah merupakan kebijakan publik.

Setiap kebijakan publik memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai sebagaimana dikemukakan Friederich: “*it is essential for policy concept that there be a goal, objective, or purpose*”.¹⁹ Menurut Drupsteen, kebijakan memuat keseluruhan tujuan dan sarana dari pelaku tertentu. Secara sederhana kebijakan merupakan jawaban atas satu pertanyaan tentang apa yang akan dicapai oleh seseorang, melalui cara bagaimana, dan dengan sarana apa hal tersebut dilaksanakan.²⁰ Nilai-nilai yang terkandung dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, yang saat ini menjadi rencana aksi global, nyatanya telah diusahakan sejak lama dan bahkan menjadi amanat yang harus dipatuhi oleh para pembuat kebijakan di Indonesia karena telah dijamin dalam UUD NRI 1945.

¹⁵*Loc.Cit.*

¹⁶May A. Sigler Ana Benjamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, (Massachusetts, Toronto: Lexington Books, D.C. Heath Ana Company Lexington, 1977), hlm.3-4.

¹⁷Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, Inc., 1978), hlm. 3.

¹⁸*Loc.Cit.*

¹⁹*Loc.Cit.*

²⁰Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Universitas Airlangga Press, 2000), hlm. 6.

Adapun 17 Tujuan dalam TPB adalah:

1. mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuk di mana pun;
2. mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan nutrisi yang lebih baik dan mendukung pertanian berkelanjutan;
3. memastikan kehidupan yang sehat dan mendukung kesejahteraan bagi semua untuk semua usia;
4. memastikan pendidikan yang inklusif dan berkualitas setara, juga mendukung kesempatan belajar seumur hidup bagi semua;
5. mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan;
6. memastikan ketersediaan dan manajemen air bersih yang berkelanjutan dan sanitasi bagi semua;
7. memastikan akses terhadap energi yang terjangkau, dapat diandalkan, berkelanjutan dan modern bagi semua;
8. mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, tenaga kerja penuh dan produktif dan pekerjaan yang layak bagi semua;
9. membangun infrastruktur yang tangguh, mendukung industrialisasi yang inklusif dan berkelanjutan dan membantu perkembangan inovasi;
10. mengurangi ketimpangan di dalam dan antar negara;
11. membangun kota dan pemukiman yang inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan;
12. memastikan pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan;
13. mengambil aksi segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya;
14. mengonservasi dan memanfaatkan secara berkelanjutan sumber daya laut, samudra dan maritim untuk pembangunan yang berkelanjutan;
15. melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi disertifikasi (penggurunan), dan menghambat dan membalikkan degradasi tanah dan menghambat hilangnya keanekaragaman hayati;

16. mendukung masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses terhadap keadilan bagi semua dan membangun institusi-institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif di semua level; dan
17. menguatkan ukuran implementasi dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan yang berkelanjutan.

Omnibus Law dan Tantangan Mewujudkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia

Tahun 2020 menandai awal dekade baru, dan 10 tahun tepat dari berakhirnya TPB. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Indonesia sendiri dianggap belum maksimal, setelah munculnya Perpres TPB, praktis berita baik lainnya adalah keluarnya Surat Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Kep.127/M.PPN/HK/11/2018 tentang Pembentukan Tim Pelaksana, Kelompok Kerja, dan Tim Pakar Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Tahun 2017-2019. Padahal kita sama-sama mengetahui bahwa TPB hanya dapat diwujudkan dengan menerapkan prinsip TPB yaitu inklusif, partisipatif, dan memastikan tidak ada satu pun yang tertinggal (*leave no one behind*). Salah satu faktor penentu sukses tidaknya, cepat atau lambatnya upaya mewujudkan TPB di Indonesia bergantung pada sikap batin dan komitmen politik pemerintah pusat dan daerah. Meskipun telah dibentuk tim pelaksana, kelompok kerja, bahkan tim pakar, jika instrumen hukum yang memayungi gerakan masif ini tidak siap, maka akan menimbulkan *gap* atau jarak pemisah pada pelaksanaannya. Kesiapan instrumen hukum ini dapat ditelaah menggunakan teori sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi, dan kultur:²¹

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

²¹Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2014), hlm. 24.

2. Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultur yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom, ways of doing, ways of thinking, opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Komponen kultur hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture*, yaitu kultur hukum para *lawyers and judges*, dan *external legal culture*, yaitu kultur hukum masyarakat luas.²² Pada komponen struktur hukum, meskipun pernah dibentuk tim koordinasi nasional, menurut penulis sudah seharusnya pemerintah pusat membentuk gugus tugas atau bahkan badan tersendiri yang di dalamnya terdiri dari berbagai macam komponen, mulai dari birokrasi hingga swadaya masyarakat, dari pusat hingga ke daerah, yang bekerja secara simultan dan berkelanjutan, bukan hanya pada periode tertentu, hingga berakhirnya TPB pada tahun 2030 nanti. Dengan dukungan dari seluruh kementerian dan lembaga terkait. Adapun sebenarnya, susunan yang terdapat pada Surat Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Kep.127/M.PPN/HK/11/2018 tentang Pembentukan Tim Pelaksana, Kelompok Kerja, dan Tim Pakar Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Tahun 2017-2019, dirasa telah mampu merangkul semua elemen sehingga sesuai prinsip TPB yaitu inklusif, partisipatif, dan memastikan tidak ada satupun yang tertinggal (*leave no one behind*).

Komponen substansi hukum, dimaknai dengan terciptanya harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang muatannya secara langsung berkaitan dengan upaya mewujudkan TPB. RUU Cipta Kerja yang di dalamnya juga mengandung norma-norma yang berkaitan dengan tujuan TPB, sudah seharusnya tidak disusun berdasarkan kepentingan investasi semata, jangan sampai niat baik untuk memangkas rimba peraturan di Indonesia harus mengesampingkan transparansi dan kepentingan rakyat luas. Terlebih, Indonesia sendiri telah membagi TPB

²²*Loc.Cit.*

kedalam empat pilar²³, yaitu: Pilar Pembangunan Sosial, tercapainya pemenuhan hak dasar manusia yang berkualitas secara adil dan setara untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat; Pilar Pembangunan Ekonomi, tercapainya pertumbuhan ekonomi berkualitas melalui keberlanjutan peluang kerja dan usaha, inovasi, industri inklusif, infrastruktur memadai, energi bersih yang terjangkau dan didukung kemitraan; Pilar Pembangunan Lingkungan, tercapainya pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang berkelanjutan sebagai penyangga seluruh kehidupan; dan Pilar Pembangunan Hukum dan Tata Kelola, terwujudnya kepastian hukum dan tata kelola yang efektif, transparan, akuntabel dan partisipatif untuk menciptakan stabilitas keamanan dan mencapai negara berdasarkan hukum.

Omnibus Law RUU Cipta Kerja memuat berbagai macam pengaturan yang dibagi kedalam beberapa klaster. Dengan demikian, sebenarnya pembahasan masing-masing klaster dan kaitannya dengan TPB dapat berlangsung secara terfokus. Namun, proses perumusan RUU Cipta Kerja yang tidak biasa ini (melibatkan begitu banyak pihak, dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, dan mempengaruhi begitu banyak peraturan perundang-undangan) mengakibatkan akan banyak bermunculan masalah-masalah baru di kemudian hari, masalah pemberian izin lingkungan misalnya, besar peluang untuk digugat oleh berbagai macam elemen masyarakat, termasuk para pemerintah daerah yang kewenangannya dipangkas.

Terakhir, komponen kultur hukum, sebagaimana dijelaskan oleh Friedman, komponen ini membagi kategori menjadi kultur hukum internal dan kultur hukum eksternal. Pada kultur hukum internal, saat ini penegakan hukum terhadap para pelaku pembakaran hutan dan penebangan liar misalnya, masih dianggap belum efektif menimbulkan efek jera, banyak dari perusahaan-perusahaan nakal tersebut yang justru terbebas dari kewajiban untuk bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan yang diakibatkan aktivitas industri mereka. Kedepannya, hal ini tidak boleh lagi terjadi. Hukum harus bertaji, para hakim, jaksa, dan pengacara harus mengedepankan hak lingkungan untuk dijaga dan dipulihkan kelestariannya. Sedangkan kultur hukum eksternal akan sangat bergantung pada tingkat kesadaran masyarakat untuk

²³<http://sdgsindonesia.or.id/diakses> 25 Maret 2020

menjalankan hukum itu sendiri. Di mana akan sangat dipengaruhi oleh nilai yang hidup di masyarakat serta kearifan lokal setiap daerah. Seperti penolakan hadirnya industri semen di Rembang misalnya, nilai yang dianut masyarakat masih amat kuat sehingga mereka berusaha menolak hadirnya industri semen dan memilih untuk menjaga tanah leluhur mereka. Meskipun harus berhadapan dengan pemerintah dan investor. Nilai seperti inilah yang seharusnya dan sepatutnya menjadi landasan berpikir dalam merumuskan RUU Cipta Kerja. Dengan demikian, tidak terdapat Rembang-Rembang yang lainnya di kemudian hari.

Penutup

Kehadiran metode *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bagi pengaruhnya terhadap upaya mewujudkan TPB dapat dilihat sebagai dua sisi mata uang. Di satu sisi, ia merupakan solusi untuk keluar dari rimba peraturan perundang-undangan di Indonesia, proses yang secara holistik mampu menjadi induk dari berbagai macam peraturan, yang jika harus dirubah satu persatu tentunya memerlukan waktu yang lama dan energi yang tidak sedikit, belum lagi ongkos politik yang akan membengkak. Utamanya RUU Cipta Kerja, apabila proses pembentukannya telah mempertimbangkan TPB, maka dapat menjadi akselerator dan kunci mewujudkan TPB di Indonesia.

Lain cerita jika RUU Cipta Kerja yang saat ini sudah masuk pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ini tidak disiapkan sebagai induk kebijakan yang berkelanjutan dan tentunya berlandaskan pembangunan yang berkelanjutan. Dikhawatirkan akan muncul permasalahan-permasalahan baru, seperti di bidang perburuhan, jaminan kerja, kesejahteraan sosial, lingkungan hidup, serta jaminan kesehatan, terlebih pada saat tulisan ini dibuat, dunia dan Indonesia khususnya, sedang dilanda pandemi *COVID-19*. Indonesia di masa depan harus mampu menciptakan satu sistem jejaring pengamanan dan jaminan sosial bagi seluruh masyarakat, mulai dari kota sampai ke pelosok, menjamin masyarakat mampu sampai masyarakat yang kurang mampu, tentunya hal ini juga untuk mewujudkan Tujuan 3 TPB yaitu **Memastikan kehidupan yang sehat dan mendukung kesejahteraan bagi semua untuk semua usia**. *Omnibus Law* di bidang kesehatan mungkin dapat menjadi solusi yang efektif dan komprehensif di masa

yang akan datang, namun RUU Cipta Kerja terlebih dahulu harus mampu membuktikan kesaktiannya, yaitu melindungi segenap tumpah darah Indonesia, menjadikan Indonesia negara yang kuat ekonominya tanpa harus selalu bergantung pada investasi asing, terlebih harus mampu menjadi fondasi Indonesia untuk mewujudkan TPB.

Daftar Pustaka

Buku

- Esmi Warassih. 2014. *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.
- May A. Sigler Ana Benjamin R. 2010. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*. Massachusetts, Toronto: Lexington Books, D.C. Heath Ana Company Lexington.
- Siti Sundari Rangkuti. 2000. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Thomas R. Dye. 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, Inc.

Jurnal

- Wahyuningsih. "Millenium Development Goals (MDGS) dan Sustainable Development Goals (SDGS) Dalam Kesejahteraan Sosial". *Jurnal Bisnis dan Manajemen*. Vol. 11, No. 3 September 2017.

Makalah

- Kajian Indikator Sustainable Development Goals (SDGs), Badan Pusat Statistik, 2014.
- Potret Awal Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals) di Indonesia, Badan Pusat Statistik, 2016.
- Sekretariat TPB Kementerian PPN/Bappenas, Ringkasan Metadata Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/Sustainable Development Goals (SDGs) Indonesia, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2017.

Siaran Pers Koalisi Masyarakat Sipil untuk Sustainable Development Goals (SDGs) “Perpres SDGs Tantangan bagi Jokowi untuk Memperkuat Prioritas Pembangunan dan Partisipasi Warga” Jakarta, 25 Juli 2017.

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang Perlu Diketahui oleh Pemerintah Daerah, *United Cities and Local Government*.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Surat Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Kep.127/M.PPN/HK/11/2018 tentang Pembentukan Tim Pelaksana, Kelompok Kerja, dan Tim Pakar Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Tahun 2017-2019.

DUMMMY