



JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM

Volume 15, Nomor 1, Maret 2021 : 149-164

Jurnal Nasional Akreditasi SINTA 2 Surat Keputusan Kemenristekdikti: No: 34/E/KPT/2018

p-ISSN: 1978-2292 (print) e-ISSN: 2579-7425 (online)

Karya ini dipublikasikan di bawah lisensi Creative Commons Attribution 4.0 International License

KONSEPTUALISASI *OMNIBUS LAW* DALAM PEMINDAHAN IBUKOTA NEGARA (*The Omnibus Law Conceptualization In The Nation's Capital Relocation*)

Zaka Firma Aditya, Abdul Basid Fuadi

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

zaka.firma@mkri.id

Tulisan Diterima: 23-01-2021; Direvisi: 21-02-2021; Disetujui Diterbitkan: 24-02-2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.149-164>

Abstrak

Omnibus law menjadi perdebatan di masyarakat karena dianggap sebagai alat untuk memangkas secara instan ruwetnya regulasi di Indonesia. Keruwetan ini menjadi penyebab lambatnya negara menggapai kesejahteraan. Bahkan di tahun 2020, dengan 8.451 peraturan pusat dan 15.965 peraturan daerah belum mampu mendongkrak posisi Indonesia menjadi negara maju. Sebaliknya, banyaknya regulasi membuat pemerintah sulit melakukan akselerasi pengambilan kebijakan karena rumitnya regulasi dari pusat hingga daerah. Harmonisasi dan simplifikasi regulasi yang dilakukan masih belum mampu mengatasi masalah ini. Oleh karena itu, penyederhaan regulasi melalui *omnibus law* dipandang sebagai cara paling tepat untuk mengatasi permasalahan ini. Penelitian ini berfokus untuk menjawab (a) *legal historis* penataan regulasi di Indonesia; (b) upaya meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia; (c) konseptualisasi *omnibus law* pemindahan ibukota negara. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa *legal historis* penataan regulasi di Indonesia, upaya meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia, dan merumuskan konseptualisasi *omnibus law* pemindahan ibukota negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan undang-undang, konsep, dan sejarah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pemindahan ibukota negara harus ada harmonisasi puluhan undang-undang hingga peraturan daerah ke dalam undang-undang ibukota negara. Penggunaan *omnibus law* dalam pemindahan ibukota negara merupakan pilihan yang relevan dalam menyederhanakan regulasi untuk menunjang kebijakan pemindahan ibukota negara.

Kata kunci: *omnibus law*; regulasi; pemindahan ibukota negara; simplifikasi regulasi.

Abstract

The omnibus law is a matter of community debatable because it is considered a tool to cut Indonesian regulations instantly. With 8451 central regulations and 15965 regional regulations, it has not boosted Indonesia's position to become a developed country. In contrast, many regulations make it the government difficult to accelerate policy decisions. The harmonization and simplification of regulations still not solved this problem. Therefore, omnibus law is the most appropriate way to solve this problem. This research focuses on answering (a) the historical legal of regulation arrangement in Indonesia; (b) efforts to improve the quality of the Indonesian regulations; (c) the omnibus law conceptualization of state capital relocation. The research purpose is to find, understand, and analyze the historical legal of regulations arrangement, efforts the improving quality of the Indonesian regulations and formulate the omnibus law conceptualization of state capital relocation. This research is normative legal research, with the statute, concepts, and historical approach. This research indicates that the government must harmonize dozens of laws and regional regulations into the law on state capital relocation. The use of the omnibus law in state capital relocation is the best option to simplify regulations to support state capital relocation policy.

Keywords: *omnibus law*; regulation; state capitals relocation; simplification of regulations.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Stewart Fenwick dalam bukunya *Administrative Law and Judicial Review in Indonesia: The Search for Accountability* menyatakan bahwa negara Indonesia sedang mengarah kepada negara regulasi.¹ Hal ini dibuktikan dengan upaya negara memproduksi peraturan perundang-undangan secara masif, terutama peraturan di tingkat daerah.² Masifnya negara memproduksi peraturan perundang-undangan menimbulkan permasalahan serius yakni buruknya kualitas materi muatan serta banyaknya norma yang tumpang tindih.³ Bahkan, semakin banyaknya regulasi yang ada sekarang ini sampai membuat Presiden Joko Widodo mengeluh kepada para Kepala Daerah dalam Rapat Koordinasi Nasional Indonesia Maju Pemerintah Pusat dan Forkopimda 2019, Presiden menyatakan bahwa peraturan menumpuk ini akan membuat pemerintah tak bisa bergerak cepat dalam mengambil keputusan dalam perubahan dunia yang cepat.⁴

Kegelisahan mengenai ruwetnya peraturan perundang-undangan, diungkapkan dalam pidato pelantikan Presiden Joko Widodo periode kedua. Dalam pidatonya, Presiden menyampaikan gagasan untuk merampingkan regulasi melalui jalur *omnibus law* dengan membentuk dua rancangan undang-undang (RUU) yakni RUU Cipta Lapangan Kerja, dan RUU Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).⁵ Pembentukan dua RUU ini diproyeksikan mampu memangkas puluhan regulasi yang berhubungan dengan ketenagakerjaan dan pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Selain itu, Prolegnas 2020 yang ditetapkan pada Januari

2020, juga memuat 4 RUU yang akan menggunakan metode *omnibus law*.⁶ Pada Prolegnas 2021 terdapat 2 RUU baru yang menjadi *omnibus law* pula.⁷

Selain adanya tumpang tindih peraturan, pemangkasan puluhan regulasi melalui jalur *omnibus law* ini dilatarbelakangi juga oleh upaya dari rezim pemerintahan Joko Widodo dalam memperbaiki iklim investasi dan kemudahan berusaha di Indonesia. Hal ini merupakan program ambisius dari Presiden, sebab tren kemudahan berusaha di Indonesia meningkat sejak Joko Widodo menjabat sebagai presiden pada tahun 2014 lalu, yaitu dari posisi 120 menjadi 73 di Tahun 2019.⁸ Capaian ini tentu harus diimbangi dengan regulasi yang menjamin kemudahan berusaha di Indonesia, sehingga, regulasi yang dianggap menyulitkan *stakeholder* dapat diurai.⁹

Apabila melihat jumlah regulasi yang ada saat ini, terdapat setidaknya 8451 Peraturan ditingkat Pusat yang terhimpun dalam lembaran negara yang terdiri dari 1687 undang-undang, 180 Perppu, 4559 Peraturan pemerintah dan 2026 Peraturan Presiden. Selain itu, terdapat 14751 Peraturan Menteri, dan 4294 Peraturan Lembaga Pemerintah non Kementerian. Banyaknya jumlah peraturan yang ada ditingkat pusat dapat digambarkan melalui bagan di bawah ini:

¹ Tom Ginsburg, *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspective*, ed. Albert H.Y. Chen (Oxon: Routledge, 2009).

² Bisariyadi, "Pergualatan Paham Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dan Negara Regulasi (Regulatory State) Dalam Perkara Konstitusional," *Jurnal Ius Quia Iustum* 23, no. 4 (2016): 533.

³ Ibid.

⁴ Kontan.co.id, "Jokowi Ingatkan Terlalu Banyak Peraturan Menghambat Ruang Gerak Pemerintah," <https://nasional.kontan.co.id/news/jokowi-ingatkan-terlalu-banyak-peraturan-menghambat-ruang-gerak-pemerintah>.

⁵ "Transkrip Pidato Presiden," <https://setkab.go.id/sidang-paripurna-mpri-ri-dalam-rangka-pelantikan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih-periode-2019-2024-20-oktober-2019-di-gedung-nusantara-mpr-dpr-dpr-ri-senayan-provinsi-dki-jakarta/>.

⁶ Cnnindonesia.com, "4 RUU Omnibus Law Dikebut DPR Dalam Prolegnas Prioritas 2020," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200122164312-32-467714/4-ruu-omnibus-law-dikebut-dpr-dalam-prolegnas-prioritas-2020>.

⁷ DetikNews, "Ada Omnibus Law Ke-2, Ini Daftar 38 RUU Usulan Prolegnas Prioritas 2021," <https://news.detik.com/berita/d-5268071/ada-omnibus-law-ke-2-ini-daftar-38-ruu-usulan-prolegnas-prioritas-2021/2>.

⁸ Muhammad Reza Winata, Mery Christian Putri and Zaka Firma Aditya, "Legal Historis Kewenangan Pengujian Dan Pembatalan Peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha," *Jurnal Rechtvindings* 7, no. 3 (2018): 336.

⁹ Terdapat 12 ukuran yang ditetapkan oleh Bank Dunia terhadap kemudahan berusaha yakni: (1) starting abusiness; (2) dealing with construction permits; (3) getting electricy; (4) registering property; (5) getting credit; (6) protecting minority investor; (7) paying taxes; (8) trading across borders; (9) enforcing contracts; (10) resolving insolvency; (11) employing workers; (12) contracting with the government. International Bank for Reconstructon and Development/The World Bank, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economics* (Whasington, 2020): 19.

Diagram 1. Jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia



sumber: website peraturan www.peraturan.go.id

Dari diagram diatas dapat dilihat bahwa peraturan menteri menjadi peraturan yang paling banyak ditingkat pusat yakni 14751 Peraturan Menteri. Ironisnya, sulit untuk mengidentifikasi peraturan yang masih berlaku atau yang sudah tidak berlaku. Sebagai contoh, dari 1687 undang-undang yang ada, tidak dapat diketahui undang-undang yang masih berlaku atau sudah direvisi, dicabut, baik melalui undang-undang ataupun karena putusan Mahkamah Konstitusi.

Pemangkasan regulasi melalui jalur *omnibus law* kemudian diwacanakan oleh pemerintah dengan tujuan untuk menata ulang regulasi yang ada di Indonesia. Logika hukum yang digunakan ialah bahwa penataan regulasi melalui harmonisasi tidak cukup mampu mengatasi permasalahan terkait keruwetan regulasi di Indonesia. *Omnibus law* dianggap sebagai salah satu upaya untuk meninggalkan model negara regulasi yang cenderung menitikberatkan peranannya pada produksi regulasi yang mengatur kehidupan masyarakat.

Disamping itu, gendutnya peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan salah satu bukti bahwa Indonesia masih menganut secara ketat paham negara hukum formiil (*rechtsstaat*) melalui asas legalitasnya.¹⁰ Padahal, negara hukum formiil telah gagal dalam mengikuti perkembangan masyarakat

yang berkembang dengan sangat cepat sebab ide negara hukum formil sesuai dengan asas legalitas yang sempit (*wetmatig*) sangat terikat kepada undang-undang.¹¹ Jika pembentuk undang-undang terlambat membentuk undang-undang sesuai dengan perkembangan masyarakat, dapat dipastikan negara akan mengalami kesulitan menanggapi perkembangan-perkembangan baru tersebut. Dengan kata lain, dalam negara formiil, dengan semakin pesat perkembangan masyarakat, akan semakin banyak regulasi yang harus dihasilkan.¹²

Menurut hemat penulis, ide negara formil dan/atau negara regulasi ini telah kuno dan harus ditinggalkan. Hal ini secara eksplisit juga ditegaskan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa ide negara hukum formil cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang.¹³ Memang benar bahwa kehadiran peraturan perundang-undangan menjadi hal yang sangat *urgent*, karena bentuk-bentuk sumber hukum dalam arti formal dalam sistem *civil law* berupa peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, dan yurisprudensi. Dari sumber-sumber tersebut yang menjadi rujukan pertama peraturan perundang-undangan.¹⁴ Oleh sebab itu, muncul ide negara hukum materiil, artinya pemerintah tidak terikat secara kaku kepada undang-undang berdasarkan asas legalitas. Dalam kaitannya dengan obesitas regulasi ini, maka penataan regulasi melalui jalur *omnibus law* ini adalah pintu gerbang menuju negara hukum materiil.

Pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2020, telah ditetapkan 4 RUU yang akan menggunakan metode *omnibus law*. RUU Cipta Kerja menjadi *omnibus law* pertama yang disahkan pada pertengahan tahun 2020. Dalam Prolegnas tersebut, juga terdapat *omnibus law* RUU Pemindahan Ibukota Negara. Menurut penulis, seharusnya *omnibus law* RUU Pemindahan Ibukota Negara dari DKI Jakarta ke Penajam

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum”, Makalah disampaikan pada dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga 3 November (Surabaya, 1994).

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008): 305.

¹⁰ Dalam negara hukum formiil, fungsi undang-undang sangat menonjol dan strategis. Undang-Undang menjadi jantung segala aktivitas pemerintah, sebab tanpa undang-undang, pemerintah tidak boleh melakukan suatu perbuatan. Zaka Firma Aditya, *Asas Retroaktif Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Teori Dan Praktik*, 1st ed. (Depok: Rajawali Pers, 2020).

Paser Utara, Kalimantan Timur menjadi fokus utama untuk dilaksanakan secepatnya. Sebab, pemindahan ibukota negara menjadi proyek pembangunan yang sangat *urgent* dan membutuhkan landasan hukum yang jelas terutama menyangkut pembebasan lahan dan investasi. Disamping itu, terdapat banyak UU terkait kedudukan ibukota negara di Jakarta yang apabila ditelusuri lebih mendetail, terdapat sekitar 50 UU Lembaga Negara/komisi negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang menyebut frasa kedudukan "ibukota negara". Semua UU Lembaga Negara/komisi negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang mengatur dan menggunakan frasa "ibukota negara" harus direvisi apabila ibukota negara yang berkedudukan di Jakarta hendak dipindahkan ke Penajam Paser Utara.

Menariknya, selain skenario memindahkan semua kementerian/lembaga ke ibukota baru, pemerintah juga melakukan skenario untuk mempertahankan Jakarta sebagai pusat ekonomi dan bisnis. Hal ini tentunya harus menjadi pertimbangan tersendiri khususnya dalam pemindahan lembaga-lembaga yang ada saat ini. Misalnya ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, kesemuanya menyatakan lembaga-lembaga tersebut berkedudukan di ibukota negara. Ini berarti bahwa, lembaga-lembaga di bidang keuangan tersebut tidak perlu dipindahkan karena lembaga-lembaga tersebut masih diperlukan menunjang fungsi Jakarta sebagai pusat bisnis. Agar lembaga tersebut tidak ikut pindah, tentunya tidak harus dengan merevisi satu persatu undang-undang lembaga terkait, tetapi cukup dengan menggunakan *omnibus law* pemindahan ibukota negara.

Selain itu, apabila melihat regulasi yang berada ditingkat daerah, pemindahan ibukota ke Penajam Paser Utara ini berpotensi menabrak setidaknya 98 Perda Provinsi Kalimantan Timur, 8 Perda Kabupaten Kutai Kartanegara dan 39 Perda Kabupaten Penajam Paser Utara. Hal ini dikarenakan muatan Perda yang ada di Provinsi Kalimantan Timur belum tentu mendukung kemudahan investasi dan berusaha terutama perizinan, sebab bagaimanapun juga pemindahan ibukota membutuhkan investor dari pihak lain.

Selanjutnya, apabila melihat dokumen rencana pembangunan ibukota baru, dari total

anggaran pemindahan ibukota negara sebesar Rp466 triliun, porsi APBN hanya sekitar 19,2% atau Rp89,472 triliun dan selebihnya melalui investasi langsung swasta/BUMN 26,2% atau Rp122,092 triliun dan melalui Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebesar 54,6% atau Rp254,436 triliun. Dari sini dapat dilihat bahwa porsi untuk swasta dan investor jauh lebih besar daripada melalui APBN. Mustahil para investor akan menanamkan modal membangun mega proyek ibukota negara apabila mereka dihalang-halangi oleh regulasi yang ada.

Praktik penataan regulasi sudah berlangsung sejak lama di Indonesia.. Misalnya, ketika terjadi *over* regulasi di sektor perbankan pada tahun 1983, sesungguhnya sudah dimulai penyederhanaan regulasi di sektor perbankan sejak saat itu. Proses penataan regulasi tersebut perlu ditelusuri perkembangannya sampai hari ini. Tujuan penataan regulasi tersebut semata-mata untuk meningkatkan kualitas regulasi. Sementara itu, kuantitas regulasi tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas regulasi. Guna meningkatkan kualitas regulasi harus dianalisis upaya-upaya yang diperlukan dalam proses penataan regulasi tersebut, termasuk metode yang memungkinkan dalam meningkatkan kualitas regulasi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, beberapa pertanyaan penelitian yang relevan untuk dibahas dalam tulisan ini adalah: (a) seperti apa *legal historis* penataan regulasi di Indonesia?; (b) bagaimana upaya meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia?; dan (c) seperti apa konseptualisasi *omnibus law* pemindahan ibukota negara?

Tujuan

Tujuan dari penelitian ini antara lain: (a) untuk mengetahui *legal historis* penataan regulasi di Indonesia; (b) untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa upaya meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia; dan (c) untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa konseptualisasi *omnibus law* pemindahan ibukota negara.

Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian yang menggunakan metode hukum normatif.

1. Pendekatan

Ada 3 (tiga) pendekatan yang hendak penulis gunakan yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konsep

(*Conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).¹⁵ Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu yang sedang dikaji yakni undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan kementerian/lembaga yang memiliki frasa “ibukota negara”. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*) berkaitan dengan konsep *omnibus law*, penataan regulasi, reformasi regulasi, dan simplifikasi regulasi. Pendekatan historis (*historical approach*) dengan mengkaji legal historis dari penataan regulasi di Indonesia mulai dari rencana reformasi regulasi, simplifikasi regulasi hingga *omnibus law*.

2. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode studi dokumen (kepuustakaan) yang digunakan untuk mendapatkan data sekunder seperti buku-buku, hasil penelitian, putusan-putusan pengadilan dan peraturan-peraturan.¹⁶

3. Teknik Analisa Data

Di dalam penelitian ini, data kepuustakaan yang terkumpul dianalisa menggunakan teknik deksriptif kualitatif, yakni dengan mengelompokan, mengukur, dan menguji data tersebut dengan konsep landasan teori, asas, dan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga didapatkan gambaran dan jawaban

terhadap rumusan permasalahan yang diangkat.¹⁷

Tahapan penelitian terlebih dahulu di fokuskan untuk menjawab rumusan masalah pertama yakni mengenai *legal historis* penataan regulasi di Indonesia dan kaitannya dengan *omnibus law*. Data diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder. Selanjutnya berbekal dari pemahaman tersebut, dirumuskan dan dianalisis keterkaitannya dengan rencana kebijakan pemindahan ibukota negara.

PEMBAHASAN

Reformasi Regulasi, *Omnibus Law*, dan *Legal Historis* Penataan Regulasi di Indonesia

Sebagaimana telah disinggung dilatar belakang bahwa Negara Indonesia menganut konsep negara hukum formil. Negara hukum formil (*rechtsstaat*) dipandang sebagai suatu negara yang diatur menurut hukum nalar (*a state governed by the law of reason*) yang menekankan pada kebebasan, persamaan dan otonomi dari setiap individu di dalam kerangka suatu tertib hukum yang ditentukan oleh undang-undang dan dijalankan oleh pengadilan yang independen.¹⁸ Di dalam negara hukum formil, terdapat empat elemen penting yang harus dimiliki, yaitu; (1) perlindungan hak asasi manusia; (2) pembagian kekuasaan; (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang; (4) Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁹

Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan (regulasi) merupakan elemen yang amat penting dalam negara hukum untuk menjalankan upaya pencapaian tujuan nasional. Dalam konteks pembangunan, regulasi juga menjadi jembatan untuk mendukung terwujudnya tujuan pembangunan karena regulasi dapat memberikan legitimasi dan legalitas bagi tindakan pemerintah. Hal ini dapat dicapai jika regulasi tersebut menghasilkan produk hukum yang berkualitas, karena kegagalan menciptakan regulasi yang

¹⁵ Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Sedangkan pendekatan sejarah (*historical approach*) dilakukan dengan mencari sejarah hukumnya. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Revisi. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014); Jonaedi Efendi and Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, 2nd ed. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018).

¹⁶ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, 8th ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2018).

¹⁷ Eriko Fahri Ginting and Dian Agung Wicaksono, “Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (2020): 406.

¹⁸ Moh. Kusnardi and Ibrahim Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1998).

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

baik akan menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pembangunan.

Selanjutnya, regulasi juga dapat digunakan sebagai instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan bernegara. Sebagai sebuah instrumen, regulasi wajib dibentuk dengan cara yang benar baik secara formil maupun materiil sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik pula dan mampu mendorong terselenggaranya ketertiban sosial serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara. Kewenangan untuk membentuk regulasi khususnya undang-undang menjadi kewajiban Pemerintah Pusat.

Akan tetapi, secara praktik, sebagian dari kewenangan tersebut dapat didelegasikan kepada pemerintahan di daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Hanya saja, pendelegasian kewenangan tersebut kurang diikuti dengan ketertiban Pemerintah Daerah untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Apabila melihat data peraturan ditingkat daerah hingga saat ini, regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah jauh melebihi regulasi ditingkat pusat yakni terdapat setidaknya 15.966 peraturan daerah yang terdiri dari 12.417 Perda kab/kota dan 3.549 Perda Provinsi.

Di dalam negara hukum (khususnya negara formil), regulasi merupakan landasan formal dari setiap tindakan, baik dalam rangka mengawal dinamika masyarakat maupun penyelenggaraan negara. Namun faktanya, regulasi yang dihasilkan justru menjadi penghambat masuknya investasi atau rusaknya sumber daya alam karena adanya konflik antar regulasi sehingga menciptakan ketidakjelasan hukum. Hal ini merupakan persoalan bawaan dari negara hukum formil yakni adanya potensi disharmonis regulasi yang mengakibatkan *hyper-regulations*. Richard Susskind dalam tulisannya berjudul *Legal Informatics: A Personal Appraisal of Context and Progress* menguraikan:

by that I meant we are all governed today by a body of rules and laws that are so complex and so large in extent that no one can pretend to have mastery of them all. I argued then that hyper-regulation means not that there is too much law, by some objective standard, but that there is

*too much law given our current methods of managing it.*²⁰

Meskipun memiliki jumlah regulasi yang super fantastis sebagaimana dijelaskan sebelumnya, namun pada kenyataannya apabila dilihat dari segi kualitas masih cukup rendah. Hal ini dapat menjadi tantangan tersendiri bagi pembentuk undang-undang, sebab mereka tidak hanya wajib membentuk regulasi untuk kesejahteraan masyarakat, tetapi juga membentuk regulasi yang berkualitas sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut data Worldwide Governance Indicators (WGI) tahun 2020, kualitas regulasi (*regulatory quality*) di Indonesia berada di peringkat 6 dari 10 negara di kawasan Asia Tenggara. Demikian juga dari aspek *rule of law*, Indonesia masih berada di peringkat 6 dengan nilai 40.87. Selengkapnya dapat dilihat dalam grafik dibawah ini:

Table 1. kualitas regulasi (*regulatory quality*) di negara-negara ASEAN

Negara	Rule of Law	Regulatory Quality
Brunei	74.52	75.48
Cambodia	13.46	32.21
Indonesia	40.87	51.92
Lao PDR	18.27	25.48
Malaysia	64.90	74.52
Myanmar	16.83	19.23
Philippines	37.02	55.77
Singapore	96.63	99.52
Thailand	54.81	59.62
Vietnam	55.77	36.54

Sumber: info.worldbank.org Tahun 2020

Reformasi Regulasi dan Upaya Meningkatkan Kualitas Regulasi di Indonesia

Reformasi regulasi diarahkan pada perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas regulasi, baik secara individual maupun integral. Adapun tujuan paling utama dari reformasi regulasi adalah untuk meningkatkan kualitas regulasi. Hal ini dikarenakan kualitas regulasi yang baik dan kuantitas regulasi yang proporsional merupakan jawaban atas persoalan in-efisiensi.²¹ Sedangkan tujuan lain dari reformasi regulasi adalah untuk mewujudkan Sistem Regulasi

²⁰ Richard Susskind, "Legal Informatics: A Personal Appraisal of Context and Progress," *European Journal of Law and Technology* 1 (2010): 90–92.

²¹ Diani Sadiawati and et.al, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015).

Nasional (SRN) yang berkualitas, sederhana, dan tertib. Artinya, regulasi yang dihasilkan dapat lebih mampu untuk bekerja secara efektif dan efisien dalam mendukung upaya mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang ditetapkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²²

Reformasi regulasi merupakan salah satu kegiatan yang ditujukan untuk menghasilkan *output* berupa deregulasi terhadap suatu produk hukum yang dianggap terlalu berlebihan. Praktik ini sebenarnya sudah lama dilakukan walaupun belum secara masif dan sistematis. Pada tahun 1983 misalnya, ketika terjadi *over-regulated* terhadap aturan di sektor perbankan yang mengakibatkan kondisi stagnan dan hilangnya inisiatif perbankan, Bank Indonesia (BI) mengambil langkah dengan melakukan modernisasi perbankan melalui deregulasi aturan. Deregulasi tersebut dimulai dengan langkah penghapusan pagu kredit, bebas menetapkan suku bunga kredit, tabungan, dan deposito, serta menghentikan pemberian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) kepada semua bank, kecuali untuk jenis kredit tertentu yang berkaitan dengan pengembangan koperasi dan ekspor. Langkah deregulasi tersebut membuahkan hasil melalui pertumbuhan iklim persaingan antar bank dimana bank-bank swasta, mulai bangkit untuk mengambil inisiatif dalam menentukan arah perkembangan usahanya.²³

Sementara itu, lima tahun kemudian yakni Pada tahun 1988, pemerintah melakukan deregulasi perbankan dengan mengeluarkan Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 (Pakto 88). Melalui pakto 88 ini, seorang pengusaha dapat membuka bank baru dengan modal Rp10 miliar. Kebijakan Pakto 88 ini menyebabkan peningkatan uang yang beredar di pasar. Pakto 88 memberikan kemudahan untuk mendirikan bank swasta baru, memberikan izin bagi perusahaan asing untuk beroperasi di luar Jakarta, memberikan kemudahan bagi bank sehat untuk ekspansi (dengan cara memberikan kredit).

Demikian juga pada tahun 1993, dalam rangka menarik minat investor agar mereka menanamkan modalnya di Indonesia, pemerintah mengeluarkan paket deregulasi yang dikenal dengan Paket Oktober 1993 (Pakto 1993). Paket ini dimaksudkan untuk memudahkan investor asing menanamkan

modalnya di Indonesia. Pakto 1993 mengatur lima bidang usaha, yaitu: (1) Bidang Ekspor, (2) Bidang Penanaman Modal Asing, (3) Bidang Perizinan Untuk Investasi, (4) Bidang Kesehatan, dan (5) Bidang Penyederhanaan Prosedur Analisa Dampak Lingkungan (AMDAL).²⁴

1. Simplifikasi Regulasi dan Jalan Menuju *Omnibus Law*

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), simplifikasi memiliki arti “penyederhanaan”.²⁵ Apabila dikaitkan dengan regulasi, simplifikasi/penyederhanaan regulasi dilakukan dengan tujuan mengurangi regulasi yang ada sehingga jumlahnya dapat proporsional. Alternatif yang dilakukan dalam simplifikasi adalah mengurangi jumlah peraturan perundang-undangan yang tidak perlu dan/atau bermasalah.²⁶ Simplifikasi regulasi sangat penting dilakukan untuk dapat memastikan efektivitas dan mencegah tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Selain itu, simplifikasi regulasi dapat memangkas prosedur yang panjang dan bertele-tele serta memperkecil atau mengurangi biaya yang berlebihan.²⁷

Ada beberapa langkah awal dari simplifikasi regulasi yakni dimulai dengan cara menginventarisasi regulasi yang ada, mengidentifikasi masalah dan pemangku kepentingannya, melakukan evaluasi regulasi yang bermasalah, dan mencabut yang tidak perlu.²⁸ Ada 3 (tiga) jenis regulasi yang perlu dilakukan identifikasi terlebih dahulu, yakni regulasi yang bersifat (1) *Beleidsregel* / peraturan kebijakan, (2) *Beschikking* / keputusan pejabat tata usaha negara, dan (3) *Regeling* / peraturan. Simplifikasi sangat penting dilakukan sebagai langkah menuju *omnibus law* karena untuk mencapainya harus terlebih dahulu memetakan regulasi yang ada (*existing regulasi*).²⁹

²⁴ *Ibid.* 28-29.

²⁵ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/simplifikasi>

²⁶ Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha,” *Jurnal Rechtvindings* 7, no. 3 (2018): 326.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan, Konsepsi Rancangan Peraturan, Perundang-Undangan* (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2010).

²⁹ Lutfil Ansori, “Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Yuridis* 2, no. 1 (2017): 135–150.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Sejarah telah mencatat bahwa simplifikasi regulasi di Indonesia sebenarnya sudah dikehendaki oleh para pendiri bangsa yakni dengan “me-nasionalisasi-kan” regulasi warisan Belanda. Bahkan, dekolonisasi atas regulasi warisan kerajaan Belanda merupakan agenda pembangunan hukum nasional yang hingga masa reformasi belum sepenuhnya dapat diatasi. Sayangnya, pemerintah masih mengalami kesulitan untuk merubah dan mengganti aturan masa lampau seperti *Wetboek van Straftrechts* (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), *Herzien Inlandsch Reglement/HIR* (hukum acara persidangan), *Rechtsreglement voor de Buitengewesten/RBg* (hukum acara perdata bagi orang luar Pulau Jawa dan Madura). Masih berlakunya produk hukum Belanda ini menimbulkan efek domino terhadap regulasi turunannya yang kemudian menimbulkan masalah gemuknya regulasi dikemudian hari.³⁰ Hal ini dikarenakan ada asumsi bahwa peraturan yang lama telah memberikan pengarah, maka pembentukan baru menjadi parsial sesuai kebutuhan, sedangkan induk peraturan lamanya belum dapat dicabut.³¹

Meskipun tidak optimal, namun Simplifikasi regulasi sebenarnya dapat dijadikan sebagai metode tercepat untuk melakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dan menjadi modal awal dalam menerapkan praktik *omnibus law*. Beberapa negara telah berhasil melaksanakan program simplifikasi peraturan perundang-undangan seperti Korea Selatan, Mexico, Moldova, Ukraina. Indonesia sendiri telah cukup berhasil melakukan simplifikasi regulasi dengan mampu memangkas 50% dari 42.000 regulasi pada tahun 2015-2017. Dapat dikatakan juga bahwa simplifikasi regulasi merupakan bentuk lain dari *omnibus law*. Simplifikasi adalah caranya sedangkan *omnibus law* adalah hasil dari simplifikasi tersebut.³²

2. *Omnibus Law* sebagai Pendekatan dari Simplifikasi Regulasi

Menurut *Black Law Dictionary Ninth Edition*, *omnibus* mengandung arti *relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having various purposes*.³³ Apabila dikaitkan dengan konteks perundang-undangan, maka *omnibus* dapat dimaknai sebagai penyelesaian berbagai pengaturan sebuah kebijakan tertentu yang ada dalam dalam berbagai UU ke dalam satu UU. Adapun dari segi hukum, kata “*omnibus*” sering disandingkan dengan kata “*law*” atau “*bill*” yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Sementara itu, dalam Kamus Duhaime’s Law Dictionary, *Omnibus law/Omnibus bill* didefinisikan sebagai *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*.³⁴

Menurut Audrey O’Brien, *omnibus law* adalah suatu rancangan undang-undang yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Audrey lebih lanjut mengungkapkan sebagai berikut:

“... 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.

“An omnibus bill has one basic principle or purpose which ties together all the proposed enactments and thereby renders the Bill intelligible for parliamentary purposes.

“One of the reasons cited for introducing an omnibus bill is to bring together in a single bill all of the legislative amendments arising from a single policy decision in order to facilitate parliamentary debate.”³⁵

³⁰ Zaka Firma Aditya and Muhammad Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia,” *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 9, no. 1 (2018): 83.

³¹ Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila: Pidato Ilmiah Pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia Ke- 33* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983).

³² Setiadi, “Simplifikasi Peraturan Perundang-Undang Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha.”

³³ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary* (New York: West Publishing, 2009); Eko Noer Kristiyanto, “Urgensi Omnibus Law Dalam Percepatan Reformasi Regulasi Dalam Perspektif Hukum Progresif,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 2 (2020): 234.

³⁴ <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx>
³⁵ Audrey O’Brien and et.al, *House of Commons Procedure and Practice*, 2nd ed. (Ottawa: Editions Yvon Blais, 2009).

Sedangkan menurut beberapa sarjana hukum, *omnibus* sebenarnya dianggap sebagai pembuatan undang-undang yang tidak lazim.³⁶ Abbe R. Gluck misalnya, dalam tulisannya berjudul *Unorthodox Lawmaking-Unorthodox Rulemaking* memandang *Omnibus Law* sebagai berikut:

*Omnibus legislation is the most familiar type of unorthodox lawmaking and perhaps the least common type of unorthodox rulemaking. But what we call "omnibus implementation" is indeed quite common. What unites omnibus vehicles in both branches is their length, complexity, and the way in which they often bring together multiple congressional and administrative stakeholders. In addition, they seem to transfer power away from conventional lawmakers on both sides. The need to coordinate among multiple committees, stakeholders, and agencies has given a heightened role to party leaders and the White House to coordinate or even direct this kind of policymaking in ways that legal doctrine does not currently account for.*³⁷

Jadi, dapat dikatakan juga bahwa *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*). Adapun akibat hukum ketika peraturan itu diundangkan akan mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansi selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.

Dengan kata lain, *omnibus* dijadikan sebagai pendekatan untuk mengimplementasikan simplifikasi regulasi. Hal ini dikarenakan di dalam simplifikasi regulasi terdapat proses inventarisasi regulasi, identifikasi masalah, evaluasi regulasi yang bermasalah, dan mencabut yang tidak perlu. Hasil dari simplifikasi regulasi ini dapat dijadikan sebagai bahan/dasar dalam menyederhanakan regulasi melalui pendekatan *omnibus law*.

Dalam praktiknya, penerapan *omnibus law* dalam penyusunan regulasi telah dilakukan

sejak tahun 1970-an sebagaimana digambarkan oleh Glen S. Krutz dalam tulisannya berjudul *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, bahwa *the omnibus legislation has "proliferated" since the 1970s*.³⁸ Beberapa negara yang berhasil menerapkan pembuatan hukum melalui pendekatan *omnibus* diantaranya adalah:³⁹

- a. Amerika Serikat, menerbitkan *The 1968 Omnibus Crime Control Act*. Selain itu, RUU APBN sering dibuat dalam bentuk *Omnibus*.
- b. Selandia Baru, menggunakan *omnibus* untuk regulasi dalam sektor perpajakan yang ditujukan untuk mendorong kepatuhan terhadap kewajiban pajak. *Omnibus* paling baru adalah *Taxation Act 2019*.
- c. Filipina, membuat *The Omnibus Investment Code* untuk mendorong investasi. Berisi serangkaian peraturan yang memberikan insentif komprehensif baik secara fiskal maupun non fiskal yang dipertimbangkan oleh pemerintah filipina sebagai prioritas pembangunan nasional.

Konseptualisasi *Omnibus Law* Pemindahan Ibukota negara

Kontruksi hukum dalam UUD 1945 pasca amendemen menunjukkan terdapat fleksibilitas dalam mengatur termasuk memindahkan ibukota. Namun demikian, pemindahan ibukota negara selain harus didukung alasan yang kuat, juga membutuhkan strategi dan regulasi dalam mendukung efektifitas pelaksanaannya. Bentuk hukum paling ideal bagi rencana pemindahan ibukota negara adalah dengan instrumen undang-undang. Selain karena secara politik, ibu kota negara merupakan "wajah" dari suatu negara, sehingga penentuannya harus juga melibatkan peran lembaga legislatif sebagai wakil-wakil rakyat. Instrumen yang saat ini menetapkan kedudukan

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

³⁷ Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, and Rosa Po, "Unorthodox Lawmaking-Unorthodox Rulemaking," *Columbia Law Review* 115 (2015): 1803.

³⁸ Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri, "Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 3; Glen S. Kurtz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, ed. Samuel Patterson (Ohio: The Ohio State University Press, 2001).

³⁹ Susilowati, *Peluang Dan Tantangan Omnibus Law Dalam Bidang Bisnis & Investas*, 2020; Ahmad Redi and Ibnu Sina Chandranegara, eds., *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang Undangan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota berbentuk UU, sehingga perubahannya hanya dapat ditempuh dengan peraturan yang sejajar atau lebih tinggi. Namun menetapkan ibukota melalui amendemen UUD selain membutuhkan waktu yang lebih lama, juga menghilangkan fleksibilitas pengaturannya.

Di dalam perjalanannya, ibukota negara tidak lagi memerankan fungsi yang tunggal. Selain sebagai pusat pemerintahan, ibukota negara juga bertransformasi menjadi pusat ekonomi, pusat industri, konsentrasi populasi bahkan menjadi pusat tujuan wisata. Ibukota negara dengan multifungsi yang dijalankan lama-lama mulai kepayahan. Banyak aspek yang mendorong perpindahan ibukota negara, misalnya Brazil memindahkan ibukota dari Rio de Jenairo karena konsentrasi populasi yang sangat padat. Seoul dipindahkan ke Sejong selain karena kepadatan penduduk, juga karena alasan pertahanan keamanan untuk menjauhkan pusat pemerintahan dari Korea Utara. Nanjing yang memudar peran ekonominya oleh Shanghai menjadi alasan ibukota ini ditinggalkan. Banyak faktor yang dapat menjadi penyebab pindahnya ibukota suatu negara, namun semua kebijakan itu bertujuan untuk memecahkan permasalahan demi kebaikan maupun kemajuan bangsa dan negara.⁴⁰

Praktik diberbagai negara menunjukkan, selain memindahkan ibukota negara, terdapat juga praktik pemindahan kekuasaan pemerintahan. Di Bolivia misalnya, meskipun Succre masih tetap menjadi ibu kota konstitusional, pusat pemerintahan nasional telah beralih ke La Paz. Santiago masih dianggap sebagai Ibu Kota Negara Chili, namun Kongres Nasionalnya diadakan di Valparaiso. Amsterdam merupakan ibukota negara yang disebut dalam konstitusi Belanda, namun pemerintahan, parlemen, dan istana ratu semuanya terletak di Den Haag. Afrika Selatan menjadi contoh negara yang mendistribusi fungsi *capital* berdasarkan pembagian cabang kekuasaan, ibu kota administratif terletak di Pretoria, ibu kota legislatif di Cape Town, dan ibu kota judisial di Bloemfontein.⁴¹

Rencana pemindahan ibukota di Indonesia nampaknya tidak memindahkan Jakarta sebagai suatu kesatuan fungsi yang saat ini eksis. Pemindahan ibukota

sebagaimana disampaikan oleh Moeldoko, adalah memindahkan pusat pemerintahan baru ke luar Jakarta.⁴² Penekanan ini penting dalam rangka membangun paradigma ibukota negara seperti yang hendak dibangun. Paradigma pembangunan itu harus merupakan suatu kesepakatan hukum yang mengikat dalam perencanaan, pembangunan hingga pemanfaatan dan pelaksanaan ibukota baru.

Dalam paparan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas setidaknya terdapat 6 (enam) alasan pemindahan ibukota.⁴³ 1) Pulau Jawa memiliki jumlah penduduk tertinggi, yaitu 56,56% dari total jumlah penduduk Indonesia; 2) 58,49% kontribusi Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) nasional adalah dari Jawa, dengan 20,85% adalah kontribusi DKI Jakarta. Hal ini berbanding lurus dengan laju pertumbuhan ekonomi yang mencapai 5,52%;⁴⁴ 3) Krisis Ketersediaan Air di Pulau Jawa terutama DKI Jakarta dan Jawa Timur.⁴⁵ 4) Konversi Lahan terbesar terjadi di Pulau Jawa. 5) Pertumbuhan urbanisasi yang sangat tinggi, dengan konsentrasi penduduk terbesar di Jakarta dan Jabodetabekpunjur. 6) Meningkatnya beban Jakarta sehingga terjadi penurunan daya dukung lingkungan dan besarnya kerugian ekonomi.

Rencana pemindahan ibukota sebagaimana telah disinggung sebelumnya harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Pemerintah menyebutkan bahwa dalam rangka penyiapan ibukota baru setidaknya terdapat 43 peraturan perundang-undangan yang terkait yang harus diselaraskan.⁴⁶ Oleh karena itu penggunaan *omnibus law* merupakan pilihan yang relevan dalam rangka menyederhanakan regulasi untuk menunjang kebijakan pemindahan ibukota.

⁴² Moeldoko, "Pemindahan Pusat Pemerintahan: Analisis Dan Perspektif Pertahanan & Keamanan Negara (Dalam Dialog Nasional II: Menuju Ibu Kota Masa Depan: Smart, Green and Beautiful Rabu, 26 Juni 2019)."

⁴³ Suharso Monoarfa, "Dampak Ekonomi Dan Skema Pembiayaan Pemindahan Ibu Kota Negara" (Dalam Dialog Nasional II: Menuju Ibu Kota Masa Depan: Smart, Green and Beautiful Rabu, 26 Juni 2019)."

⁴⁴ Kontan.co.id, "Kontribusi Pertumbuhan Ekonomi Pulau Jawa Terhadap PDB Nasional Capai 59%."

⁴⁵ Bappenas, "Rancangan Teknoratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024," accessed February 11, 2020, https://www.bappenas.go.id/files/rpjmn/Narasi_RPJMN_IV_2020-2024_Revisi_28_Juni_2019.pdf.

⁴⁶ Kontan.co.id, "Pindahkan Ibu Kota Negara, Ada 43 Regulasi Yang Harus Disinkronisasi."

⁴⁰ H.M. Yahya, "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju Dan Sejahtera," *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* 14, no. 1 (2018): 21–22.

⁴¹ Ibid. 24.

Omnibus law pemindahan ibu kota akan mencakup beberapa bagian atau kluster pengaturan yang semula terpisah-pisah.

Omnibus law pemindahan ibukota pertama-tama harus memuat pernyataan penetapan ibukota negara. Hal ini akan berdampak pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana rencana pemerintah untuk memindahkan ibukota ke Kalimantan Timur, maka UU Nomor 25 Tahun 1956 yang merupakan dasar hukum pembentukan Provinsi Kalimantan Timur harus juga diharmonisasikan. Kawasan ibukota negara baru yang ditetapkan di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kertanegara, juga berdampak pada penyesuaian dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959. Setelah dinyatakan daerah ibukota negara dalam UU yang berbentuk *omnibus law*, langkah selanjutnya harus diikuti dengan pengaturan mengenai status kewilayahannya dalam konteks susunan pemerintahan menurut negara kesatuan, sebagai daerah otonom baru atau mempertahankan struktur pemerintahan otonom yang saat ini ada. Selain status kewilayahannya, penetapan ibukota negara juga dilengkapi dengan pernyataan mengenai batas dan pembagian wilayah.

Pada dasarnya, kebijakan memindahkan ibukota bukanlah kebijakan yang dapat dilaksanakan dengan sekali jadi. Tahapan dan kerangka waktu pemindahan perlu diatur dalam *omnibus law* pemindahan ibukota negara. Tahapan diperlukan untuk memastikan ketepatan rencana pemindahan. Sementara kerangka waktu diperlukan untuk memberikan ruang pelaksanaan yang memadai. Brazil membutuhkan waktu 5 tahun untuk membangun Brasilia sebagai ibukota baru setelah Rio De Janeiro menjadi ibukota negara itu selama 200 tahun.⁴⁷ Korea Selatan direncanakan akan merampungkan Sejong sebagai pusat pemerintahan baru pada tahun 2030.⁴⁸ Korea Selatan terlihat menyediakan waktu yang cukup lama untuk menyelesaikan pusat pemerintahan barunya. Namun saat ini sebanyak 40 instansi pemerintahan dan 15 lembaga penelitian telah pindah ke Sejong City.

Omnibus law pemindahan ibukota negara dapat mengadopsi pola pembangunan Sejong, perlu disediakan waktu yang memadai dengan tahapan-tahapan yang terukur dan terencana yang dituangkan dalam norma undang-undang.

Selain tahapan dan kerangka waktu pemindahan, *omnibus law* pemindahan ibukota baru hendaknya menyatakan siapa yang bertanggung jawab dalam pemindahannya. Pemindahan ibukota merupakan pekerjaan multi-sektor dan lintas organ, banyak aspek yang harus dipersiapkan. Dukungan anggaran, kajian strategis lingkungan, penyiapan regulasi, ketersediaan lahan dan kesiapan daerah tidak dapat dijalankan secara terpisah dan sendiri-sendiri. Meskipun saat ini kementerian PPN/Bappenas menjadi *leading sector* dalam rencana pemindahan ibukota, namun dalam rangka mendukung hasil yang optimal perlu dibentuk badan khusus yang akan mempersiapkan ibukota baru sekaligus melakukan transisi dan transformasi kegiatan pemerintahan. Badan ini dapat saja dibentuk dengan peraturan presiden sebagaimana yang diwacanakan dengan catatan mengenai status dan kedudukannya tetap perlu dimuat dalam norma undang-undang *omnibus law* pemindahan ibukota negara.

Sebagaimana disinggung sebelumnya, pemindahan ibukota negara adalah dalam paradigma pemindahan pusat pemerintahan. Oleh karena itu, *omnibus law* pemindahan ibukota negara harus pula memuat mengenai lembaga-lembaga pemerintahan yang harus atau perlu dipindahkan. Ada lebih dari 50 Lembaga Negara/komisi negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang secara eksplisit menyatakan berkedudukan di ibukota negara. Skenario untuk mempertahankan Jakarta sebagai pusat ekonomi dan bisnis harus menjadi pertimbangan dalam pemindahan lembaga-lembaga yang saat ini ada. Misalnya ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, kesemuanya menyatakan lembaga-lembaga tersebut berkedudukan di ibukota negara. Menurut hemat penulis, lembaga-lembaga di bidang keuangan tersebut tidak perlu dipindahkan. Lembaga-lembaga tersebut diperlukan menunjang fungsi Jakarta sebagai pusat bisnis.

Dengan demikian *omnibus law* juga harus memuat norma mengenai lembaga yang

⁴⁷ Okezone.com, "Cerita Sukses Brasil Pindahkan Ibu Kota."

⁴⁸ Robert Cowley, "Learning From Utopia? The Case Of Sejong City."

dipindahkan atau dipertahankan kedudukannya, mekanisme *omnibus law* merupakan pilihan legislasi yang lebih sederhana dibanding merevisi undang-undang yang mengatur lembaga-lembaga tersebut satu persatu. Omnibus law pemindahan ibukota selanjutnya memuat mengenai infrastruktur ibukota baru. Bagian ini dimulai dengan rencana tata ruangnya, pengaturan ini akan sangat berkaitan dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang. Selain itu, perlu juga dilakukan penyelarasan dengan Perda Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2016, Perda Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 3 Tahun 2014 serta Perda Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 9 tahun 2013 yang masing-masing mengatur mengenai rencana tata ruang wilayah di daerah tersebut.

Selain itu, pengaturan mengenai keuangan akan masuk dalam *omnibus law* pemindahan ibukota baru. Pemerintah harus mampu meyakinkan kepada publik bahwa strategi pembiayaan yang direncanakan dapat terealisasi. Skema pembiayaan dengan APBN harus pula memastikan bahwa pembiayaan tersebut tidak akan membebani pemerintah atau generasi mendatang secara berlebihan.⁴⁹ Pemilihan skema kerjasama juga harus memiliki jaminan optimalisasi manfaat bagi ibukota baru. Karena pada dasarnya, swasta hanya akan melakukan investasi jika terdapat jaminan *benefit* yang memadai. Pemerintah juga perlu dengan bijak mempertimbangkan keterlibatan swasta dari negara lain, terutama jika pemberian investasi mengurangi kesempatan pekerja lokal, mengganggu stabilitas dan kedaulatan, atau sangat terbukanya peluang impor namun kesempatan ekspor menjadi terbatas.

Disamping mempersiapkan infrastruktur ibukota baru, *omnibus law* pemindahan ibukota memuat tentang pemerintahan ibukota baru. Regulasi harus mampu memberikan keyakinan mengenai status pemerintahan ibukota baru. Terdapat 3 (tiga) tipe ibukota dalam negara federal, yaitu *federal district*, *member district* dan *cities in member district*.⁵⁰ Meskipun tipe ini dikenal dalam negara federal, pilihan ini tetap dapat dipertimbangkan. *Pertama*, ibukota baru

merupakan wilayah khusus bagi negara, dia tidak berbentuk daerah otonom, atau bukan negara bagian menurut struktur negara federasi. Artinya, ibukota negara tidak dikepalai oleh kepala daerah, melainkan oleh seorang administrator kota, manajer kota atau menteri urusan ibukota yang merupakan pejabat pemerintahan yang bertanggung jawab kepada Presiden. Tipe pertama ini dalam negara federasi dikenal sebagai *federal district* sebagaimana misalnya ibukota Amerika Serikat, Washington DC.⁵¹

Kedua, ibukota sekaligus daerah otonom yang dalam negara federasi dikenal sebagai negara bagian.⁵² Tipe Kota ini memiliki status ganda sebagai provinsi dan kota sekaligus. Pemerintahan ibukota seperti Jakarta hari ini, tidak ada perbedaan antara administrasi kota dengan provinsi sebagai ibukota, sekalipun ibukota dibagi kedalam beberapa kota, sifatnya hanyalah administratif semata. Dalam negara federasi contoh ini ditunjukkan oleh Berlin dan Brussel. *Ketiga*, ibukota sebagai bagian dari provinsi atau negara bagian menurut negara federasi. Model ini melihat ibukota sebagai kota yang sederhana.⁵³ Warga ibukota adalah juga warga provinsi tertentu, model ini barangkali secara faktual sesuai dengan kondisi Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai bagian dari Provinsi Kalimantan Timur. Dengan pilihan struktur pemerintahan yang saat ini ada tetap dipertahankan dengan memberikan status sebagai kawasan khusus ibukota. Dalam negara federasi contoh ini ditunjukkan oleh Ottawa sebagai Ibukota Kanada yang merupakan bagian dari Ontario.

Pilihan menggunakan metode *omnibus law* merupakan langkah legislasi yang baik dalam menyikapi pemindahan ibukota. Secara konseptual *omnibus law* pemindahan ibukota negara sedikitnya harus memuat:

1. Pernyataan mengenai penetapan daerah ibukota negara baru.
2. Lembaga/Badan yang bertanggung jawab dalam penyusunan dan masa transisi ibukota.
3. Tahapan dan kerangka waktu pemindahan ibukota.
4. Lembaga yang akan berpindah dan tidak berpindah ke ibukota baru.
5. Perencanaan infrastruktur ibukota baru.

⁴⁹ Ariesy Tri Mauleny, "Strategi Pembiayaan Dan Multiplier Effect Perekonomian Dalam Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara," *Pusat Penelitian DPR RI*.

⁵⁰ Klaus-Jürgen Nagel, ed., *The Problem Of The Capital City. New Research On Federal Capitals And Their Territory* (Barcelona: Col.lecció Institut d'Estudis Autònoms 86, 2013).

⁵¹ *Ibid.* 12-13

⁵² *Ibid.* 13.

⁵³ *Ibid.* 14.

6. Keuangan dan penganggaran pembangunan ibukota baru.

7. Susunan pemerintahan ibukota baru dan hal-hal lain yang berkaitan dengan ibukota baru. Metode *omnibus law* lebih tepat digunakan untuk menyiapkan rencana pemindahan ibukota. Namun kerangka omnibus law tetap harus didukung oleh kajian yang memadai. Tantangan dalam penyusunan omnibus law adalah banyaknya aspek yang harus diatur. Pembahasan di DPR juga harus dipastikan tidak tergesa-gesa, sehingga omnibus law yang dibentuk tidak asal jadi.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, *omnibus law* dapat digunakan sebagai model regulasi yang mengatur pemindahan ibukota negara. Sebab, terdapat banyak UU terkait kedudukan ibukota negara di Jakarta. Bahkan, apabila ditelusuri lebih mendetail, terdapat sekitar 50 UU Lembaga Negara/komisi negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang menyebut frasa kedudukan "ibukota negara". Semua UU Lembaga Negara/komisi negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang mengatur dan menggunakan frasa "ibukota negara" harus direvisi apabila ibukota negara yang berkedudukan di Jakarta hendak dipindahkan ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur.

Kedua, pemerintah harus mulai mempertimbangkan lembaga-lembaga keuangan yang ada saat ini akan dipertahankan mengingat ada juga skenario untuk mempertahankan Jakarta sebagai pusat ekonomi dan bisnis. Misalnya tetap mempertahankan kedudukan Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan meskipun kesemuanya menyatakan lembaga-lembaga tersebut berkedudukan di ibukota negara. Lembaga-lembaga di bidang keuangan tersebut tidak perlu dipindahkan karena lembaga-lembaga tersebut masih diperlukan menunjang fungsi Jakarta sebagai pusat bisnis. Agar lembaga tersebut tidak ikut pindah, tentunya tidak harus dengan merevisi satu persatu undang-undang lembaga terkait, tetapi cukup dengan menggunakan *omnibus law* pemindahan ibukota negara.

Saran

1. Dalam proses pembentukan payung hukum pemindahan ibukota negara dari Jakarta ke Panejem Paser Utara dapat dilakukan melalui jalur *omnibus*. Namun harus digarisbawahi bahwa Pemerintah harus melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah daerah, praktisi, akademisi, dan juga masyarakat. Jangan sampai pembentukan payung hukum tersebut justru menimbulkan berbagai macam konflik dan penolakan dari masyarakat seperti halnya ketika *omnibus law* Cipta Lapangan Kerja disahkan.
2. Pemerintah juga harus sudah mulai membuat konsep mengenai lembaga-lembaga yang akan dipindahkan dan yang akan dipertahankan serta menginventarisir peraturan-peraturan yang nantinya akan direvisi menggunakan jalur *omnibus*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dan membantu penyelesaian penulisan ini, khususnya kepada rekan-rekan peneliti di lingkungan Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Zaka Firma. *Asas Retroaktif Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Teori Dan Praktik*. 1st ed. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Aditya, Zaka Firma, and Muhammad Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 9, no. 1 (2018): 79–100.
- Aedi, Ahmad Ulil, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri. "Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 3.
- Ansori, Lutfil. "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Yuridis* 2, no. 1 (2017): 135–150.

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- . *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Bappenas. “Rancangan Teknoratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.”
- Bisariyadi. “Pergualatan Paham Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dan Negara Regulasi (Regulatory State) Dalam Perkara Konstitusional.” *Jurnal Ius Quia Iustum* 23, no. 4 (2016): 533.
- Bryan A. Garner. *Black’s Law Dictionary*. New York: West Publishing, 2009.
- Cnnindonesia.com. “4 RUU Omnibus Law Dikebut DPR Dalam Prolegnas Prioritas 2020.”
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/2020122164312-32-467714/4-ruu-omnibus-law-dikebut-dpr-dalam-prolegnas-prioritas-2020>.
- Cowley, Robert. “Learning From Utopia? The Case Of Sejong City.”
- DetikNews. “Ada Omnibus Law Ke-2, Ini Daftar 38 RUU Usulan Prolegnas Prioritas 2021.”
<https://news.detik.com/berita/d-5268071/ada-omnibus-law-ke-2-ini-daftar-38-ruu-usulan-prolegnas-prioritas-2021/2>.
- Efendi, Jonaedi, and Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. 2nd ed. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018.
- Ginsburg, Tom. *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspective*. Edited by Albert H.Y. Chen. Oxon: Routledge, 2009.
- Ginting, Eriko Fahri, and Dian Agung Wicaksono. “Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dan Dewan Perwakilan Daerah.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (2020): 406.
- Gluck, Abbe R., Anne Joseph O’Connell, and Rosa Po. “Unorthodox Lawmaking-Unorthodox Rulemaking.” *Columbia Law Review* 115 (2015): 1803.
- International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economics*. Whashington, 2020.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan, Konsepsi Rancangan Peraturan, Perundang-Undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2010.
- Kontan.co.id. “Jokowi Ingatkan Terlalu Banyak Peraturan Menghambat Ruang Gerak Pemerintah.”
<https://nasional.kontan.co.id/news/jokowi-ingatkan-terlalu-banyak-peraturan-menghambat-ruang-gerak-pemerintah>.
- . “Kontribusi Pertumbuhan Ekonomi Pulau Jawa Terhadap PDB Nasional Capai 59%.”
- . “Pindahkan Ibu Kota Negara, Ada 43 Regulasi Yang Harus Disinkronisasi.”
- Kristiyanto, Eko Noer. “Urgensi Omnibus Law Dalam Percepatan Reformasi Regulasi Dalam Perspektif Hukum Progresif.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 2 (2020): 234.
- Kurtz, Glen S. *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*. Edited by Samuel Patterson. Ohio: The Ohio State University Press, 2001.
- Kusnardi, Moh., and Ibrahim Harmaily. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1998.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- . *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Mauleny, Ariesy Tri. “Strategi Pembiayaan Dan Multiplier Effect Perekonomian Dalam Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara.” *Pusat Penelitian DPR RI*.
- Moeldoko. “Pemindahan Pusat Pemerintahan: Analisis Dan Perspektif Pertahanan & Keamanan Negara (Dalam Dialog Nasional II: Menuju Ibu Kota Masa Depan: Smart, Green and Beautiful Rabu, 26 Juni 2019).”
- Monoarfa, Suharso. “Dampak Ekonomi Dan Skema Pembiayaan Pemindahan Ibu Kota Negara” (Dalam Dialog Nasional II: Menuju Ibu Kota Masa Depan: Smart, Green and Beautiful Rabu, 26 Juni 2019).”
- Nagel, Klaus-Jürgen, ed. *The Problem Of The Capital City. New Research On Federal Capitals And Their Territory*. Barcelona: Col.lecció Institut d’Estudis Autònoms 86, 2013.

- O'Brien, Audrey, and et.al. *House of Commons Procedure and Practice*. 2nd ed. Ottawa: Editions Yvon Blais, 2009.
- Okezone.com. "Cerita Sukses Brasil Pindahkan Ibu Kota."
- Philipus M. Hadjon. *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Surabaya, 1994.
- Redi, Ahmad, and Ibnu Sina Chandranegara, eds. *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang Undangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Sadiawati, Diani, and et.al. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015.
- Setiadi, Wicipto. "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha." *Jurnal Rechtvindings* 7, no. 3 (2018): 326.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. 8th ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Susilowati. *Peluang Dan Tantangan Omnibus Law Dalam Bidang Bisnis & Investas*, 2020.
- Susskind, Richard. "Legal Informatics: A Personal Appraisal of Context and Progress." *European Journal of Law and Technology* 1 (2010): 90–92.
- Wahjono, Padmo. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila: Pidato Ilmiah Pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia Ke- 33*. Jakarta: Rajawali Pers, 1983.
- Winata, Muhammad Reza, Mery Christian Putri, and Zaka Firma Aditya. "Legal Historis Kewenangan Pengujian Dan Pembatalan Peraturan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kemudahan Berusaha." *Jurnal Rechtvindings* 7, no. 3 (2018): 336.
- Yahya, H.M. "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju Dan Sejahtera." *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* 14, no. 1 (2018): 21–22.
- "Transkrip Pidato Presiden." <https://setkab.go.id/sidang-paripurna-mpri-ri-dalam-rangka-pelantikan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih-periode-2019-2024-20-oktober-2019-di-gedung-nusantara-mpr-dpr-dpr-ri-senayan-provinsi-dki-jakarta/>.

KOSONG