

Omnibus Law di Indonesia; Legislasi Nihil Transparansi dan Partisipasi

Omnibus Law In Indonesia; Legislation Zero Transparency and Participation

Gugun El Guyanie

Okky Alifka Nurmagulita

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Email: 198503012018011002@uin-suka.ac.id

Abstrak

Artikel ini mengkaji penyusunan Omnibus Law RUU Cipta Kerja yang tujuan semula adalah untuk memudahkan investasi atau akselerasi ekonomi. Berawal dari tidak harmonisnya beberapa regulasi yang tumpang tindih, tidak sinkron antar satu undang-undang dengan yang lain di bidang investasi, maka dibutuhkan satu undang-undang sapu jagad yang memuat ribuan pasal. Kajian ini menggunakan teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan perspektif politik hukum, dengan analisis yuridis, untuk menjelaskan bagaimana sebuah proses penyusunan rancangan undang-undang, asas-asas pembentukan, maupun dinamika politik yang melahirkannya. Tulisan ini menegaskan bahwa proses dan politik legislasi Omnibus Law RUU Cipta Kerja sangat minim partisipasi masyarakat dan tidak transparan. Maka produk hukum UU Cipta Kerja menjadi cacat secara formal, dan secara materiil memuat pasal-pasal yang bermuatan kapitalis, membuka investasi untuk pemodal tetapi sisi lain merugikan rakyat. Dalam studi ini juga ditemukan bahwa Omnibus Law UU Cipta Kerja yang dilahirkan lebih berkarakter instrumentalis-oligarkis, dimana pemerintah mentransplantasi Omnibus Law semata-mata sebagai pilihan pragmatis jangka pendek untuk menghamparkan 'karpet merah' investor. Dengan kata lain, Omnibus Law gagal menjadikan karakter instrumentalis-demokratis, yang berorientasi pada pemenuhan dan penguatan nilai-nilai negara hukum yang berorientasi jangka panjang sekaligus menciptakan iklim demokratis-partisipatoris yang berkelanjutan.

Kata kunci: omnibus law; proses legislasi; politik hukum

Abstract

This article examines the drafting of the Omnibus Law on the Job Creation Bill, the original purpose of which was to facilitate investment or accelerate the economy. Starting from the disharmony of several overlapping regulations, out of sync between one law and another in the investment sector, a universal sweeping law that contains thousands of articles is needed. This study uses the theory of the formation of laws and regulations and the perspective of legal politics, with juridical analysis, to explain how a process of drafting a law, the principles of formation, and the political dynamics that gave birth to it. This paper emphasizes that the process and politics of the Omnibus Law legislation on the Job Creation Bill has minimal public participation and is not transparent. So the legal product of the Job Creation Law is formally flawed, and materially contains articles that are capitalist in content, opening up investment for investors but on the other hand harming the people. In this study, it was also found that the Omnibus Law of the Job

Creation Act was born with more character instrumentalist-oligarchic, where the government transplants the Omnibus Law solely as a short-term pragmatic option to spread the 'red carpet' for investors. In other words, the Omnibus Law fails to create an instrumentalist-democratic character, which is oriented towards fulfilling and strengthening the values of the rule of law which is long-term oriented while at the same time creating a sustainable participatory-democratic climate.

Keywords: omnibus law; the legislative process; politics of law

Pendahuluan

Pertumbuhan ekonomi global yang melambat telah memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Untuk menjaga momentum pertumbuhan ekonomi, Pemerintah terus berupaya untuk mempertahankan daya beli masyarakat, mendorong peningkatan konsumsi pemerintah serta meningkatkan kinerja investasi. Salah satu strategi pemerintah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi adalah melakukan reformasi regulasi di bidang perizinan berusaha.

Reformasi regulasi perlu dilakukan untuk menyelesaikan hambatan investasi yakni panjangnya rantai birokrasi, peraturan yang tumpang tindih, dan banyaknya regulasi yang tidak harmonis terutama antara regulasi pusat dan daerah (*hyper-regulation*). Oleh karena itu, pemerintah merasa memerlukan kebijakan deregulasi. Hadi Susastro menyebutkan bahwa kebijakan deregulasi bermaksud agar preran pemerintah atau intervensi pemerintah berkurang, dengan meningkatnya partisipasi masyarakat yang kreatif (Susastro, 1989, hlm. 853). Deregulasi yang dimaksudkan adalah berkenaan dengan ketentuan mengenai perizinan berusaha, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), pengadaan lahan, pengembangan kawasan ekonomi, pelaksanaan proyek pemerintah, serta ketentuan mengenai administrasi pemerintahan dan penerapan sanksi pidana yang diatur dalam berbagai undang-undang.

Upaya yang dilakukan pemerintah saat ini adalah dengan melakukan metode Omnibus Law, menurut penjelasan Jimly Asshiddiqie adalah membentuk satu undang-undang tematik yang mengubah berbagai ketentuan yang diatur dalam berbagai undang-undang lainnya. 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*). Praktik omnibus bills di Kanada pertama kali muncul pada tahun 1888, yaitu dalam rangka penyatuan 2 (dua) undang-undang tentang perkeretapihan. Kemudian dibentuk lagi Omnibus Bill yang dirancang

untuk memperpanjang 3 (UU tentang Bankruptcy, UU tentang perdamaian di Daerah Perbatasan, dan UU tentang Saving Banks) undang-undang yang masa berlakunya hampir berakhir meskipun ketiganya mengatur hal-hal yang tidak saling berhubungan, Untuk memperpanjang masa berlakunya, maka dibentuklah satu undang-undang yang disebut dengan *omnibus bill* (Asshiddiqie, 2020, hlm. 10).

Pembentukan Omnibus Law RUU Cipta Kerja resmi masuk dalam Program Legislasi Nasional Prioritas 2020 yang telah disahkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 22 Januari 2020. Namun, pembentukan RUU tersebut membawa polemik dan kekhawatiran publik, karena pemerintah tidak melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang akan terkena dampak undang-undang tersebut. Selain itu pemerintah dianggap salah dalam mendiagnosa akar masalah yang mendasari kebutuhan Omnibus Law tersebut.

Mengenai polemik metode Omnibus Law, bukan hanya terjadi di Indonesia, tapi juga di neagar-negara *common law system* yang awal mula memperkenalkan metode tersebut. Louis Massicotte, seorang professor di Departemen Ilmu Politik Universitas Laval, menyebut bahwa di Kanada metode Omnibus dimaksudkan untuk mempercepat pengesahannya, ditemukan di setidaknya tujuh provinsi di seluruh negeri: Ontario dan Quebec, Manitoba, Alberta dan British Columbia, Nova Scotia dan Pulau Prince Edward. Tetapi oposisi partai Liberal juga keberatan karena omnibus dianggap melanggar tradisi sistem parlementer (Massicotte, 2013, hlm. 14). Bahkan di Amerika Serikat, beberapa yurisdiksi telah melarang teknik legislasi omnibus. Misalnya, Konstitusi California menetapkan dalam Pasal 4, Sec. 9, bahwa suatu undang-undang hanya mencakup satu subjek saja yang sesuai dengan judulnya. Jika undang-undang mencakup subjek yang tidak dinyatakan dalam judulnya, maka bisa dinyatakan batal (Massicotte, 2013, hlm. 14).

RUU Cipta Kerja adalah Omnibus Law di Indonesia yang paling kompleks dari sisi muatannya. Terdapat 1.244 pasal dalam 79 undang-undang yang akan di proses, diubah atau diharmoniskan di dalamnya. Dari berbagai kluster pembahasan, sejumlah pertanyaan krusial yang mengemuka antara lain adalah seputar konsesi tambang, penggunaan kawasan hutan, masa berlaku hak guna usaha, analisis dampak lingkungan, dan aturan perburuhan. Semua perdebatan mengenai persoalan tersebut dipicu oleh pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut yang tidak transparan atau tertutup. Karena tidak ada keterbukaan, salah satu hal dikhawatirkan adalah kelompok pengusaha yang terlibat terlalu dominan dalam pembentukan peraturan tersebut sehingga kecurigaan publik semakin kuat terhadap kepentingan dalam RUU Cipta Kerja. Maksud mulia untuk membongkar regulasi yang tumpang tindih, namun proses perumusannya tidak boleh

hanya menguntungkan segelintir pihak khususnya kaum pemodal yang dekat dengan penguasa. Jika hal tersebut terjadi, akan melahirkan fondasi ekonomi timpang dan keropos karena dikuasai oleh pihak-pihak tertentu (Tempo, 2020).

Oleh karena itu, dalam kajian ini rumusan masalahnya: apakah proses dan politik legislasi dalam pembentukan Omnibus Law RUU Cipta Kerja sesuai dengan asas transparansi dan aspirasi publik? Sehingga kajian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif (Ali, 2009, hlm. 12), dengan meneliti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, lebih spesifik mengenai asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat (Barus, 2013, hlm. 311). Jika dilihat dari variabel dalam penelitian ini, maka penelitian ini disebut penelitian deskriptif, yang menganalisis beberapa variable yang tidak saling terkait.

Pembahasan

Penyusunan undang-undang Omnibus Law banyak mulai dibicarakan pasca pelantikan kabinet masa bakti 2019-2024. Presiden membuat pernyataan bahwa dengan omnibus law sebagai kunci Indonesia maju. Pernyataan ini tentunya semakin menggema dengan intensitas pembahasan RUU Omnibus Law di berbagai bidang salah satunya Omnibus Law di bidang Cipta Kerja.

Omnibus Law dalam peristilahan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal baru bahkan mungkin tidak dikenal sepanjang sejarah. Hal ini bisa teridentifikasi dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, baik dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya UU Nomor 15 Tahun 2019. Hal ini tidak terlepas dari rumpun hukum atau sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Metode Omnibus Law lebih dikenal di negara-negara *common law system*. Sehingga di Indonesia yang berkiblat pada sistem hukum *civil law system*, Omnibus Law tidaklah dikenal. Menurut Glen S Krutz dari Arizona University, penyusunan omnibus di dunia berkembang sejak Perang Dunia Kedua yang mengubah pembuatan undang-undang secara tradisional. Bahkan beberapa ahli (Baumgartner et al. 1997; Browne 1995; Cameron et al. 1997; Davidson and Oleszek 1994, 1998; Mayhew 1991; Oleszek 1989; Sinclair 1992, 1997; Smith 1989) menyatakan bahwa perubahan besar dalam proses legislasi merupakan pengembangan dari model legislasi secara omnibus/ *omnibus legislation* (Krutz, 2000, hlm. 533).

Meskipun sistem hukum *common law* dan *civil law* saat ini tidak lagi menampakkan perbedaan yang mencolok, dimana pada sistem kontinental, yurisprudensi semakin penting sebagai sumber hukum. Sementara di negara Anglo Saxon peraturan perundang-undangan mendapat tempat yang

penting. Tetapi tetap saja bisa ditelusuri adanya perbedaan strategi yang digunakan dalam proses pembangunan atau pembentukan hukum dilihat dari sudut pandang proses politik yang terjadi. Perihal metode penyusunan undang-undang Omnibus Law tersebut, di bawah ini terdapat beberapa uraian.

Pertama, Omnibus Law sudah seharusnya menjadi kajian dalam ilmu perundang-undangan secara umum. Terlepas dari mana asal dan bagaimana sejarahnya, Omnibus Law bisa dijadikan salah satu alternatif metode dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Selama ini, pembentukan peraturan perundang-undangan hanya mengenal istilah harmonisasi ataupun sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

Kedua, penyusunan beberapa RUU yang dibahas dengan metode Omnibus Law menandakan adanya pencangkokan dalam sistem hukum di Indonesia. Pencangkokan Omnibus Law tentunya dimaksudkan untuk solusi atas banyaknya tumpang tindih peraturan. Meskipun, sudah ada metode harmonisasi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, lahirnya Omnibus Law dalam sistem hukum *common law* merupakan hal yang wajar. Hal ini disebabkan karena minimnya aturan tertulis di negara dengan *common law system*, jika dibandingkan dengan sistem *civil law*. Maka, tantangan terbesar *Omnibus law* di Indonesia yang condong kepada *civil law system* adalah banyaknya peraturan perundang-undangan tertulis yang mengatur segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Bahkan, satu undang-undang bisa melahirkan undang-undang yang lain yang berpotensi bertentangan dengan undang-undang induknya.

Omnibus Law Bidang Ekonomi (RUU Cipta Kerja) merupakan suatu terobosan metode hukum, dengan tujuan awal memperkuat perekonomian nasional, dengan jalan memperbaiki ekosistem investasi dan daya saing bangsa. Selain itu juga diarahkan untuk mengantisipasi tantangan perlambatan dan ketidakpastian ekonomi global saat ini. Penyusunannya didesain dengan mengintegrasikan dan mengharmonisasikan regulasi pemerintahan pusat dan daerah. Penataan regulasi dilakukan pada kluster perizinan di sektor usaha, investasi, ketenagakerjaan, UMKM, pengadaan lahan, pengembangan kawasan ekonomi, dan pelaksanaan proyek pemerintah serta ketentuan administrasi pemerintah dan sanksi pidana dalam undang-undang. Dengan demikian, omnibus law akan berguna untuk menghapuskan tumpang tindih peraturan perundang-undangan, efisiensi proses perubahan atau pencabutan suatu peraturan perundang-undangan, dan menghilangkan ego sektoral yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Pembangunan hukum: responsive atau ortodoks?

Dalam konteks itulah, Omnibus Law menjadi alat atau strategi pembangunan hukum masa yang akan datang dalam menghadapi kompetisi global. Abdul Hakim Garuda Nusantara mengenalkan strategi pembangunan hukum melalui dua model, yaitu strategi pembangunan hukum ortodok dan strategi pembangunan hukum responsif. Strategi pembangunan hukum ortodok bercirikan adanya peranan mutlak dari lembaga-lembaga negara (eksekutif dan legislatif) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini menjadi bersifat positivis-instrumentalis. Hukum menjadi instrumen yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program dari negara. Tradisi hukum kontinental dan tradisi hukum sosialis dapat dikategorikan dalam strategi pembangunan hukum ortodok.

Sementara strategi pembangunan hukum yang responsif ditandai dengan peranan yang besar dari lembaga peradilan dan partisipasi yang luas dari kelompok sosial atau individu dalam masyarakat untuk menentukan arah perkembangan hukum. Adanya tekanan dan partisipasi luas dari masyarakat serta kedudukannya yang relatif bebas, memungkinkan lembaga peradilan melihat perspektif kedepan, khususnya dalam menghadapi berbagai sengketa di muka peradilan. Maka dari sinilah kemudian menghasilkan produk hukum yang responsive (Sirajuddin, 2015, hlm. 11).

Sementara sistem hukum di Indonesia selama ini adalah dominasi peran pemerintah dan parlemen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sementara lembaga peradilan (hakim) semata-mata tidak lebih dari pelaksana undang-undang. Menurut Bagir Manan menjelaskan factor-faktor yang membuat makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu (Manan, 1992, hlm. 8):

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji bagik dari segi formil maupun materi muatannya.

- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Negara yang mentahbiskan dirinya sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Prinsip negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila, sehingga fungsi peraturan perundang-undangan adalah sebagai metode dan instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Dalam negara hukum modern, peraturan perundang-undangan diharapkan mampu untuk membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat (Jati, 2012, hlm. 330). Menurut Yuliandri, *legal policy* yang dituangkan dalam undang-undang menjadi sebuah sarana rekayasa sosial yang memuat kebijakan yang hendak dicapai pemerintah untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru (Yuliandri, 2011, hlm. 1).

Penyusunan RUU Cipta Kerja yang sangat singkat dan cenderung tergesa-gesa memang wajar untuk dikhawatirkan membungkam partisipasi rakyat dan didominasi oleh ambisi penguasa dan pengusaha. Maria Farida berpendapat bahwa pembentukan hukum melalui modifikasi memiliki keuntungan antara lain bahwa pembentukan hukum tidak memakan waktu yang lama dan hukum dapat selalu berada di depan. Hukum yang dirumuskan dengan cara modifikasi memang kadang kurang sesuai dengan kehendak masyarakat akan tetapi apabila pembentukan undang-undang dilakukan dengan cara modifikasi yang baik dan disertai dengan kajian yang mencukupi, maka produk hukum tersebut dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat (Indarti, 2002, hlm. 6). Selain itu, hal yang paling utama adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesuai dengan sistem hukum nasional Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila serta UUD 1945.

Meskipun omnibus law tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, jika Omnibus Law RUU Cipta Kerja hendak diterapkan, seharusnya memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara umum asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut (baik) menurut pandangan A.Hamid S. Attamimi, meliputi (Al Atok, 2015, hlm. 26):

- a. Asas Cita Hukum Indonesia

- b. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan bersadar sistem konstitusi
- c. Asas-asas lainnya

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik antara lain :

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-Sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (idea), yang berlaku sebagai “Bintang Pemandu”
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma)

Karakter Instrumentalis-Oligarkis

Sejak perencanaan sampai pembahasan, Omnibus Law RUU Cipta Kerja jauh dari prinsip transparansi dan partisipasi. Pintu demokrasi tertutup, masyarakat tidak bisa mengakses informasi yang cukup terkait substansi RUU dan risalah rapat sebelumnya. Pembahasan draft di luar jam kerja dan pada masa reses, di luar jadwal persidangan. Terdapat beberapa versi draft RUU sehingga tidak jelas yang mana yang resmi yang dapat diakses oleh masyarakat. Publik hanya bisa menyaksikan dari media agenda rapat-rapat hanya yang bersifat pemaparan bukan pengambilan keputusan (PSHK, 2020).

Ada perbedaan pendapat yang cukup tajam dalam pengambilan keputusan terhadap pengesahan RUU Cipta Kerja di parlemen. Dua fraksi di Senayan; Fraksi PKS dan Fraksi Demokrat yang menyampaikan pandangan akhirnya, menolak seluruh hasil pembahasan RUU Cipta Kerja. Fraksi PKS memberikan beberapa catatan. *Pertama*, metode Omnibus Law ini sangatlah berbeda dari metode pembentukan undang-undang yang selama ini menggunakan pendekatan *single subject rule*, yaitu materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibentuk hanya mencakup satu tema tertentu secara spesifik, yang mana memiliki kelebihan mencegah adanya praktik *legislative rider/ cavalier legislative*. *Kedua*, mengkritisi RUU Cipta Kerja baik secara formil maupun aspek substantif yang dinilai bertentangan dengan politik hukum yang disepakati pasca amandemen konstitusi. Sehingga RUU Cipta Kerja ini mengandung cacat formil, sebab dalam tahap pembahasan terkesan dipaksakan ditengah pandemi covid19 sehingga menyebabkan terbatasnya akses dan partisipasi masyarakat. dalam proses penyusunan dan pembahasan Daftar Inventarisir Masalah (DIM) tidak

dilaksanakan secara runtut dan dengan waktu yang memadai sehingga berpotensi mengabaikan aspek kecermatan dan kualitas legislasinya. Sedangkan tujuh fraksi lainnya, yaitu Fraksi PDIP, Golkar, Gerindra NasDem, PKB, PPP, dan PAN menerima hasil pembahasan RUU Cipta Kerja.

Partisipasi masyarakat yang sangat rendah dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja, menunjukkan bahwa pemerintah dan DPR sebagai pembentuk undang-undang gagal membawa aspirasi rakyat menjadi sebuah produk hukum yang res;ponsif. Setidaknya terdapat 5 (lima) model yang dapat dimodifikasi dalam pelembagaan partisipasi masyarakat; *pertama*, melibatkan kelompok masyarakat yang expert dan independen di dalam tim penyusun peraturan perundang-undangan; *kedua*, melakukan *public sharing* melalui seminar, lokakarya, atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan; *ketiga*, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; *keempat*, mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompetem dan; *kelima*, mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapat tanggapan dari masyarakat (Riskiyoo, 2015).

Dalam situasi ini seharusnya yang dilakukan oleh Pimpinan Sidang Paripurna adalah merujuk pada pasal 308 ayat (3) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tatib DPR) bahwa apabila pengambilan keputusan dengan cara musyawarah mufakat tidak tercapai, maka dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Sehingga pengambilan keputusan diperhitungkan dengan suara orang per orang anggota DPR, bukan dengan otomatis menganggap satu kesatuan fraksi, karena seorang anggota DPR merupakan representasi dari konstituennya. Adapun pengesahan RUU Cipta Kerja pada Rapat Paripurna yang dijadwalkan pada tanggal 8 Oktober 2020 dipercepat menjadi tanggal 5 Oktober 2020 dengan memilih mempercepat masa reses DPR. Di tengah pengesahan RUU Cipta Kerja tersebut, terjadi sederet aksi penolakan publik seperti pernyataan sikap, aksi mogok kerja serentak bahkan demonstrasi dari berbagai lapisan masyarakat.

Akhirnya keinginan atau *political will* presiden untuk mengatasi berbagai hambatan dengan Omnibus Law tidak tercapai: *pertama*, memperbaiki regulasi yang tidak konsisten dan tumpang tindih dengan cara menghapus, menyesuaikan, mengurangi ketentuan yang merintang pelaksanaan pemerintahan. *Kedua*, regulasi tidak boleh menghambat inovasi, tanggap terhadap tantangan baru dan perkembangan teknologi dengan cara menghapus

ketentuan yang merintangai isu kekinian. *Ketiga*, regulasi diharapkan mampu melindungi kepentingan rakyat, bangsa, dan negara memberikan rasa aman, serta mampu mendorong menuju Indonesia maju. Ketiganya menjadi gagal karena proses dan politik penyusunan Omnibus Law RUU Cipta Kerja yang penuh kekurangan.

Sementara itu, untuk mengetahui karakter omnibus law dapat kita lihat dari tipologi hukum-ekonomi berikut (Buana, 2020):

- a. Legalistik-Oligarkis : Omnibus Law hanya diposisikan sebagai ‘penjaga malam’ yang memberi kepastian hukum semu kepada pihak-pihak berkepentingan. Negara buta dan menutup telinga terhadap suara-suara kepentingan di luar kepentingan investasi.
- b. Instrumentalis-Oligarkis : merupakan evolusi sempurna dari tipologi pertama, pemerintah mentransplantasi Omnibus Law semata-mata sebagai pilihan pragmatis jangka pendek untuk menghamparkan ‘karpet merah’ investor.
- c. Instrumentalis-Demokratis : hukum dan perundang-undangan Omnibus Law tetap dianggap sebagai alat, namun berorientasi pada pemenuhan dan penguatan nilai-nilai negara hukum yang berorientasi jangka panjang sekaligus menciptakan iklim demokratis-partisipatoris yang berkelanjutan.

Idealnya omnibus law RUU Cipta Kerja mengarah pada karakter instrumentalis-demokratis. Namun faktanya proses pembentukan rancangan undang-undang tersebut sangat singkat waktunya dan tertutup dari partisipasi masyarakat, bahkan terkesan terburu-buru kejar tayang, sehingga menimbulkan banyak kecurigaan publik. Terlebih dalam rangka menjamin konstruksi negara hukum yang demokratis dan konstitusional, seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara Indonesia, termasuk kekuasaan membentuk undang-undang dan berbagai peraturan negara yang lainnya harus berdasarkan pada ketentuan hukum dan konstitusi, tidak berdasar kepentingan investasi semata yang berjangka pendek. Pembaharuan hukum juga harus selalu mengutamakan pelaksanaan cita-cita bangsa atau tujuan nasional, bukan kepentingan pemodal.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan atau pembaharuan hukum tersebut, tidak bisa terlepas dari arah politik hukum yang akan dibentuk. Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya, dapat berupa pembuatan hukum baru dan

penggantian hukum lama. Dalam arti yang seperti ini politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia tujuan dan sistem itu terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum (Mahfud MD, 2011, hlm. 5). Dengan demikian, politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara (Mahfud MD, 2011, hlm. 16).

Dengan asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk politik, maka kondisi politik di suatu negara sangat menentukan hukum yang berlaku. Sederhananya, konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsif, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter maka produk hukumnya berkarakter ortodoks (konservatif/elitis). Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya, akan berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum (Mahfud MD, 2014, hlm. 22). Berbicara tentang kebijakan politik hukum di Indonesia sesungguhnya kita berbicara tentang pembangunan sistem hukum nasional melalui politik hukum sebagai arahan yang dapat menjangkau semua subsistem dari sistem hukum nasional yang luas (Soimin, 2010, hlm 17).

Untuk mengkualifikasi apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang digunakan Mahfud MD adalah bekerja atau tidaknya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif, pemerintah tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan melalui kehendak lembaga perwakilan rakyat. Sementara pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya (Marzuki, 2011, hlm. 150).

Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif. Menurut Nonet dan Selznick, pentingnya peran masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif

dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu ataupun kelompok masyarakat. Selain itu juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak masyarakat. Artinya, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya (Thohari, 2011, hlm. 569).

Dalam omnibuslaw RUU Cipta Kerja ini, politik hukum yang dibangun pemerintah cenderung otoriter karena menutup akses partisipasi publik dan peran eksekutif terlalu dominan. Jika dalam proses pembentukannya saja demikian, maka dikhawatirkan muatan pasal yang ada di dalamnya menyimpangi kemasalahatan bangsa dan hanya menyenangkan pihak tertentu saja. Padahal, suatu peraturan perundang-undangan harus diperhatikan keberlakuannya dari segi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Isu krusial yang harus diakomodasi dan dilindungi dalam keberlakuan Omnibus Law antara lain adalah hak asasi manusia, lingkungan hidup, keadilan sosial atau kesejahteraan umum, dan bisnis.

Untuk mencapai hal tersebut, sejatinya pemerintah harus taat pada rambu-rambu penuntun pembentukan Omnibus Law, yang meliputi:

- a. Ketaatan terhadap UUD 1945 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi
- b. Ketertiban dalam mengonsolidasikan keragaman materi muatan dalam satu isu pengaturan
- c. Kepedulian untuk memperhatikan dan mengakomodasi partisipasi publik dalam pembentukannya.

Alternatif yang dapat ditempuh untuk menciptakan Omnibus Law RUU Cipta Kerja adalah sebagai berikut (Hakiki, 2020):

- a. Konfigurasi politik harus ditata dan dipertahankan agar tetap demokratis supaya melahirkan produk hukum yang responsif
- b. Kajian mendalam terhadap tiap materi muatan, dengan tidak ambisi hanya untuk kepentingan investasi, namun juga memperhatikan berbagai kepentingan yang juga harus dilindungi, selain bisnis supaya produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang protektif.

- c. Adanya pelibatan MK RI untuk melakukan *judicial preview* sebagai konsultan RUU untuk memastikan konstitusionalitas RUU Cipta Kerja dan kesesuaiannya dengan tujuan negara supaya menghasilkan produk hukum yang prospektif.

Kesimpulan

Omnibus Law RUU Cipta Kerja yang berawal dari maksud mulia untuk membuat terobosan metode hukum guna memperkuat perekonomian nasional dan investasi, tetapi menghasilkan sebuah produk hukum yang cacat secara formal, yang tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan yang baik, terutama asas transparansi dan partisipasi. Maksud awal adalah menghapuskan tumpang tindih peraturan perundang-undangan, tetapi kerancuan antar pasal, tidak sinkron dan tidak harmonis dengan peraturan lain yang memuat materi dan tema yang sama. Proses penyusunannya sangat jauh dari politik hukum dan politik perundang-undangan yang demokratis, karena pembahasan yang terkesan tertutup serta terburu-buru. Terlebih pemerintah tidak melibatkan seluruh komponen yang akan terdampak pada pemberlakuan Omnibus Law RUU Cipta Kerja tersebut.

Dalam tulisan ini penulis memberikan rekomendasi pembentukan Omnibus Law UU Cipta Kerja memenuhi hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, adanya pemenuhan asas keterbukaan, kecermatan, dan partisipasi masyarakat. *Kedua*, diperlukan tahapan sosialisasi yang luas, terutama bagi pejabat dan pihak yang terkait dalam substansi RUU nya, kalangan profesi hukum, dan akademisi. *Ketiga*, pembahasan di DPR harus transparan, dengan memperhatikan masukan dari para stakeholder. *Keempat*, mempertimbangkan jangka waktu yang efektif untuk berlakunya UU tersebut. *Kelima*, mempertimbangkan keberlakuan Undang-Undang yang terdampak (existing) selanjutnya.

Daftar Pustaka

- Barus, Zulfadli Barus. "Analisis Filosofis tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 13. No 2. Tahun 2013.
- Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif?". *Jurnal Reckvinding*. Vol. 1 No. 3. Desember. 2012.

- Krutz, Glen S. "Getting Around Gridlock: The Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 25. No. 4. 2000.
- Massicotte, Louis. "Omnibus Bills in Theory and Practice". *Canadian Parliamentary Review*. 2013.
- Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Luwansa. 20 Januari 2020.
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan dalam Mewujudkan Kesejahteraan". *Jurnal Aspirasi*, Vol 6. No 2. Desember 2015.
- Susastro, M. Hadi. "The Political Economy of Deregulation in Indonesia", *Asian Survey*. Vol. 29, No. 9, 1989.
- Thohari, A.Ahsin "Reorientasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif". *Jurnal Legislasi Indonesia: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang*. Vol. 8 No. 4. 2011.
- Yuniar Riza Hakiki, *Gagasan Omnibus Law: Suatu Tinjauan Politik Hukum dan Politik Perundang-undangan*, makalah disampaikan dalam diskusi perkuliahan Politik Hukum Dr. Saifudin, S.H., M.Hum pada 21 Januari 2020

Buku

- Al Atok, Rosyid. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*. Malang: Setara Press. 2015.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press. 2020.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius. 2002.
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. cet.ke-2. Jakarta: Rajawali Pers. 2011.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. cet. Ke-6. Jakarta: PT. Grafindo Persada. 2014.
- Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: IN-HILL-CO. 1992.

- Marzuki, Suparman. *Tragedi Politik Hukum HAM*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2011.
- Sirajuddin, dkk. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press. 2015.
- Soimin. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII Press. 2010.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Press. 2011.

Sumber Online

- <https://www.pshk.or.id/publikasi/pengesahan-uu-cipta-kerja-legislasi-tanpa-ruangdemokrasi/>, akses pada tanggal 2 Mei 2020.
- <https://www.dw.com/id/pengesahan-omnibus-law-yang-berujung-kekecewaan/a-55168854>, akses pada tanggal 11 Mei 2021.
- Mirza Satria Buana, “Mencari Rumusan Ideal Omnibus Law di Indoensia”, <https://news.detik.com/kolom/d-4858165/mencari-rumusan-ideal-omnibus-law-di-indonesia> diakses pada tanggal 02 Februari 2020.
- Majalah Tempo. *Salah Kaprah UU Sapu Jagat*. Edisi 27 Januari-2 Februari. 2020.