OMNIBUS LAW ANTARA DESIDERATA DAN REALITA

(Sebuah Kajian *Legislative Intent*)

¹Rizal Irvan Amin,²riska Ulfasari Dewi,³tegar Satrio W.

^{1,2,3}Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Jebres, Kec. Jebres, Kota Surakarta, Jawa Tengah 57126

¹rizalirvanamin@gmail.com, ²riska_ud@yahoo.com, ³tegarsw13@gmail.com

Abstract: This paper examines the discrepancies in the implementation of the omnibus law in Indonesia, between what ideally happened and what actually happened. When the omnibus law is expected to be a powerful solution to the complexity of regulations in Indonesia, in reality, it is transformed into a new problem field that has generated a lot of negative responses from various circles of society. The Omnibus law which is interpreted by the Government and the Parliament as a progressive breakthrough to overcome multisectoral problems, is interpreted differently by some circles of society and academics as a flawed bill, both from a formal and material perspective. Although the existence of the omnibus law is not a new thing in legal theory, its existence still sounds foreign in the dialectic of Indonesian constitutionality. For this reason, the purpose of this paper is to explore the essence of the omnibus law and its implementation in Indonesia.

Keyword: Omnibus law, reforms, regulations, laws and regulations, Legislative Intent

Abstrak: Tulisan ini membedah diskrepansi pelaksanaan omnibus law di Indonesia, antara apa yang idealnya terjadi dengan apa yang nyatanya terjadi. Saat omnibus law diharapkan menjadi solusi ampuh dari ruwetnya regulasi di Indonesia justru realitanya bertransformasi menjadi ladang permasalahan baru yang menuai banyak respon negatif dari berbagai kalangan masyarakat. Omnibus law yang ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR sebagai terobosan progresif untuk mengatasi permasalahan multisektoral ditafsirkan berbeda oleh beberapa kalangan masyarakat dan akademisi sebagai Undang-Undang yang cacat, baik dari segi formal maupun material. Meskipun keberadaan omnibus law bukanlah suatu barang baru dalam teori hukum, tetapi keberadaannya masih terdengar asing di dalam dialektika ketatanegaraan Indonesia. Untuk itu tujuan daripada tulisan ini adalah untuk mengupas bagaimana hakikat dari omnibus law dan pelaksanaannya di Indonesia.

Kata Kunci: Omnibus law, Reformasi, regulasi, peraturan perundang-undangan, Legislative Intent

Pendahuluan

Pada setiap negara hukum peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sentral dan strategis, karena ia menjadi dasar legalitas dalam dialektika kehidupan sehari-hari. Peraturan perundang-undangan dari segi ide dan maknanya adalah nyata bahwa tidak boleh ada satupun yang mengingkarinya, inilah yang kemudian dinamakan asas legalitas pada negara hukum. Dengan peraturan perundang-undangan kehidupan ditata dan diatur,

keadilan dan kepastian hukum didistribusikan, serta kejahatan dan pelanggaran ditindak.¹ Dalam konteks negara hukum modern, bahkan fungsi hukum bukan hanya sebagai alat pengendalian sosial untuk menjaga ketertiban masyarakat, akan tetapi juga sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan negara serta menggerakkan perubahan masyarakat ke arah yang diinginkan. Artinya hukum adalah sarana utama untuk menghadirkan kesejahteraan dan keadaban publik.²

Indonesia sebagai sebuah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), dimana segala sesuatu yang menyangkut sendi-sendi kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara harus diatur dengan hukum.³ Maka pada titik ini muncul apa yang dinamakan superiorisme hukum. Hukum memegang peranan yang strategis dan sentral karena menjadi instrumen yang menentukan kemajuan suatu negara di era globalisasi seperti sekarang ini. Negara dapat maju karena hukum, dan begitupula dapat tertinggal karena hukum. Kemudian untuk membangun sebuah negara kuat dalam kerangka *rechtstaat*, hukum yang ada haruslah hukum yang berdaya guna, berdaya kerja, dan berkualitas, dan bukan hukum yang bermasalah secara yuridis maupun sosiologis. Ketika hukum di dalam suatu negara mengalami problem akut seperti *hyper regulated*, multi tafsir, tumpang tindih, inkonsistensi, dan disharmoni, maka hukum hanya menjadi alat disruptif terhadap kewibawaan sebuah negara.

Hal itulah yang saat ini dirasakan oleh Pemerintah Joko Widodo dimana muncul keresahan akan fenomena *hyper regulated* yang membelenggu hukum Indonesia. Berdasarkan data tentang kuantitas peraturan perundang-undangan, saat ini terdapat total 38.606 regulasi aktif yang berlaku.⁴ Kondisi seperti ini kemudian dirasa menghambat laju perekonomian dan investasi, serta berdampak kepada lambatnya respon pemerintah dalam mengambil suatu keputusan karena terlalu ruwetnya pengaturan.

Sebagai respon progresif untuk mengatasi permasalahan multisektoral yang ada, kemudian Pemerintah mengeluarkan gagasan reformasi regulasi melalui konsep *omnibus law* sebagai aktor utamanya. Istilah *omnibus law* sendiri pertama kali muncul ketika Presiden Jokowi melakukan pidato kenegaraan pada pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2019-2024. Dalam pidatonya, Presiden mengajak para anggota DPR untuk bersama-sama membahas dan mengundang 2 Rancangan Undang-Undang (RUU) besar, yaitu RUU Cipta Lapangan Kerja (Ciptaker) dan RUU Pemberdayaan UMKM dengan mekanisme *omnibus law*. Oleh karena itu, ide konsepsi *omnibus law* ini sejatinya diidealkan Pemerintah sebagai terobosan untuk menghadirkan iklim ketatanegaraan yang lebih baik, terutama dalam bidang perekonomian, investasi, dan birokrasi.

---

¹ Jalaludin, *Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda yang Baik*, Jurnal Aktualita, Volume 6 Nomor 3, 2011, hlm. 2.

² Agus Riwanto, *Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila*, Jurnal Al-Ahkam, Volume 2 Nomor 2, 2017, hlm. 137.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 180.

⁴ 38.606 regulasi tersebut terdiri dari 3.541 peraturan pusat, 15.154 peraturan menteri, 3.929 peraturan LPNK, dan 15.982 peraturan daerah (Direktori Peraturan Perundang-Undangan. <https://peraturan.go.id/> diakses pada 11 Desember 2020).

Masih segar dalam ingatan, pada 2 November 2020 Presiden Joko Widodo telah menandatangani Undang-Undang *Omnibus Law* yang kemudian tercatat sebagai UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Penandatanganan ini merupakan tindakan lanjutan setelah pada tanggal 5 Oktober 2020 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama-sama dengan Pemerintah telah mengesahkan *omnibus law* RUU Ciptaker sebagai langkah awal dari paket reformasi regulasi yang digulirkan Pemerintah. Dengan begitu ketentuan yang terdapat di dalam UU Ciptaker telah resmi berlaku dan mengikat sejak tanggal 2 November 2020.

Akan tetapi, UU Ciptaker yang notabennya merupakan salah satu bagian dari paket *omnibus law* justru mendapat banyak pertentangan dalam pelaksanaannya. Mulai dari tahap pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan UU ini tak luput dari pro dan kontra. Bahkan puncaknya beberapa kali elemen masyarakat sempat melakukan gelombang demonstrasi meskipun sedang dalam masa pandemi Covid-19. Ide gagasan ideal *omnibus law* yang direncanakan jauh berbeda ketika sudah masuk tataran eksekusi atau realitas pelaksanaannya. UU Ciptaker sebagai eksperimen awal *omnibus law* dinilai oleh berbagai kalangan masyarakat sebagai regulasi yang cacat, baik itu mengacu pada *procedural due process of law* maupun *substantive due process of law* yang keduanya merupakan syarat atributif dalam pembentukan sebuah regulasi di negara hukum.

Penolakan UU *Omnibus law* inipun bukan bersifat subjektif yang hanya disuarakan oleh satu, dua kelompok masyarakat saja. Tetapi hampir seluruh kalangan mulai dari buruh, mahasiswa, hingga para guru besar turut menyuarakan penolakan yang menjadikannya objektif. Berdasarkan uraian diatas, Penulis tertarik untuk membahas lebih dalam *omnibus law* dari 2 perspektif, yaitu desiderata dan realita. Desiderata membahas *omnibus law* dari aspek keilmuan hukum dan maksud tujuan awal Pemerintah ingin menerapkannya. Sedangkan realita membahas *omnibus law* berdasarkan kenyataan pelaksanaannya saat ini.

Metode Penelitian

Penelitian ini berpegangan pada paradigma hukum yang menilai hukum selain sebagai suatu fakta, juga hukum sebagai gugusan nilai-nilai. Hal ini sejalan dengan pandangan sosiologi normatif atau yang oleh Nonet disebut sebagai “*normative or morally approach*” dalam kajian ilmu sosiologi hukum. Penelitian ini masuk ke dalam golongan doktrin hukum (*legal doctrine*) sebagai “*an empirical discipline*”. Sehingga, penelitian ini dapat digolongkan sebagai penelitian hukum *socio-legal*⁵(*socio legal research*) dengan pendekatan campuran (*mix method*).

---

⁵Penelitian hukum dengan menggunakan metode *socio-legal* di dalamnya terkandung 2 (dua) segi penelitian. *Pertama*, terkandung segi normatif yaitu di dalam penelitian hukum tetap menjadikan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar kajian. *Kedua*, segi empiris yakni juga menjadikan masyarakat sebagai suatu objek kajian. Menurut Tamanaha, antara hukum dan masyarakat terdapat sebuah bingkai yang olehnya dikatakan sebagai “*the law society framework*” yang mempunyai sifat hubungan khusus. Hubungan itu ditampilkan melalui dua komponen pokok, yaitu komponen yang mengatakan bahwa hukum ialah refleksi dari masyarakat dan fungsi hukum

Sebagai sebuah penelitian *socio-legal*, berpijak pada gagasan bahwa studi *socio-legal* dalam penerapannya dilihat sebagai alternatif kajian interdisipliner, *socio* dalam penelitian ini tidak merujuk kepada ilmu sosiologi atau ilmu-ilmu sosial. Akan tetapi menempatkannya saling berhadapan dengan konteks dimana tempat hukum tersebut eksis. Oleh karena itu, penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan tetap melihat peraturan perundang-undangan sebagai instrumen yang penting. Penelitian ini tidak lagi memilah-milah bidang ilmu baik itu ilmu sosial ataupun ilmu hukum, melainkan melihatnya sebagai sebuah aktivitas sosial yang menyatu. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat mengkaji terkait penerapan konsep *omnibus law* dalam proses legislasi di Indonesia dengan lebih presisi, baik dari aspek normatif maupun aspek sosiologi hukum.

Pembahasan

A. Hakikat *Omnibus law*

Secara konsep, *omnibus law* bukanlah istilah baru dalam teori keilmuan hukum global. Dari sejarahnya, konsep ini lahir dan berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *anglo-saxon* atau yang biasa disebut sebagai *common law system*, contohnya Amerika Serikat, Kanada, Singapura, dan Inggris.⁶ Bahkan menurut Glen S. Krutz dan Hitcing dalam Ahmad Ulil Aedi, mengatakan bahwa *omnibus law* telah dipraktikkan dalam penyusunan regulasi sejak tahun 1970, lebih jelasnya dikatakan sebagai berikut: “*omnibus legislation has “proliferated” since the 1970s*”.⁷

Omnibus law umumnya digunakan sebagai suatu instrumen kebijakan untuk mengatasi permasalahan peraturan perundang-undangan disuatu negara, khususnya masalah regulasi yang terlalu banyak (*hyper regulated*) dan saling tumpang tindih (*overlapping*). Konsep ini sering dianggap sebagai “jalan cepat” dalam mengurai dan membenahi regulasi yang bermasalah, dikarenakan esensi dari *omnibus law* adalah suatu undang-undang yang ditujukan untuk menysasar tema atau materi besar disuatu negara, dimana substansinya adalah untuk merevisi dan/atau mencabut beberapa peraturan perundang-undangan sekaligus. Oleh karena itu, cara ini dirasa lebih efisien dan efektif dibanding diselesaikan dengan mekanisme legislasi biasa atau *law by law* yang memeras lebih banyak waktu, tenaga, dan anggaran negara. Terlebih pembahasan suatu peraturan sering kali mengalami jalan buntu (*deadlock*) dikarenakan dialektika di parlemen yang terdiri dari berbagai unsur politik.

Omnibus law sendiri secara etimologi berasal dari bahasa latin *omnis* yang artinya bagi semua atau banyak. Dan kata *omnis* ini jika berpacu pada *Black Law Dictionary 9th Edition* Bryan A. Garner, memiliki pengertian sebagai sesuatu yang berhubungan dengan

---

adalah untuk mempertahankan tatanan didalamnya. Serta komponen kedua yang terdiri dari *custom/consent* dan *morality/reason* yang keduanya menurut Donal Black sebagai budaya.

⁶Antoni Putra, *Penerapan Omnibus law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17 No. 1, 2020, hlm. 2.

⁷Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, Ditta Chandra Putri, *Arsitektur Penerapan Omnibus law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 14 No. 1, 2020, hlm. 3.

banyak materi atau isu sekaligus, atau bisa juga sebagai sesuatu yang memiliki banyak tujuan. Bila disandingkan dengan frasa *law*, maka *omnibus law* berarti suatu hukum yang berkorelasi dengan banyak materi dan tujuan.⁸ Menurut Barbara Sinclair, *omnibus law* ialah suatu mekanisme pembentukan regulasi yang penyelesaiannya memakan waktu lama dikarenakan bahasanya yang kompleks. Sedangkan menurut Audrey O. Brian, *omnibus law* merupakan sebuah rancangan undang-undang (*bill*) yang meliputi lebih dari satu konsen yang setelahnya dilebur kedalam sebuah undang-undang.⁹ Dalam referensi asing yang lain (*Duhaime Law Dictionary*), *omnibus law* atau yang dikatakan sebagai *omnibus bill* juga diartikan sebagai berikut:¹⁰

“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.”

Tidak hanya pada referensi asing, pengertian *omnibus law* juga dapat ditemui dalam beberapa referensi-referensi lokal. Pakar Hukum Tata Negara Prof. Jimly Asshiddiqie dalam tulisannya memberikan pengertian terhadap *omnibus law* sebagai suatu peraturan yang menggapai sebagian atau keseluruhan materi peraturan lain, dimana antar peraturan ini saling berhubungan baik secara langsung maupun tidak langsung.¹¹ Sedangkan menurut Fahri Bachmid, menerangkan *omnibus law* pada dunia teori hukum diartikan sebagai seperangkat konsepsi (produk hukum) yang dipraktikkan dengan tujuan untuk mengkonsolidasikan banyak isu, materi, objek, subjek, dan regulasi pada masing-masing sektor berbeda, untuk kemudian dijadikan satu produk hukum yang bersifat holistik.¹² Selain itu, definisi *omnibus law* juga dapat ditemukan di dalam naskah akademik UU Ciptaker, yang menjelaskan bahwa pada intinya *omnibus law* adalah suatu proses penyusunan regulasi yang umum dijumpai atau diterapkan di negara-negara *common law*. Dimana mekanismenya disebut sebagai *omnibus legislating* dan produk yang dihasilkan disebut *omnibus bill*.¹³

Dari uraian diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa hakikat dari *omnibus law* adalah suatu produk hukum/peraturan perundang-undangan yang berisi lebih dari satu materi, isu, dan tema ketatanegaraan yang substansinya adalah mencabut dan/atau merevisi peraturan lain sehingga menjadi satu peraturan baru yang holistik, dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan regulasi di suatu negara, khususnya masalah tingginya kuantitas regulasi (*hyper regulated*) dan tumpang tindihnya regulasi (*overlapping*). Sehingga sebenarnya tidak ada yang salah dari konsep *omnibus law* secara keilmuan hukum sepanjang tujuan diterapkannya konsep ini dalam proses legislasi adalah untuk

⁸Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, (Bandung:Alumni, 1981), hlm. 29.

⁹Sodikin, *Paradigma Undang-Undang dengan Konsep Omnibus law Berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 9 No.1, 2020, hlm. 147.

¹⁰ <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx> , diakses pada 13 Oktober 2020.

¹¹Jimly Asshiddiqie, “UU Omnibus (*omnibus law*), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administratif”, <https://www.jimlyschool.com/baca/34/uu-omnibus-omnibus-law-penyederhanaan-legislasi-dan-kodifikasi-administratif> diakses pada 13 Oktober 2020.

¹²Agnes Fitryantica, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia melalui Konsep Omnibus law*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 6 Edisi 3,2019, hlm. 303.

¹³Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm 24.

menyelesaikan permasalahan-permasalahan regulasi. Bahkan menurut Firman Freaddy Busroh, *omnibus law* di dalam penerapannya memiliki banyak manfaat, yaitu:¹⁴

1. Sebagai instrumen hukum untuk mengatasi konflik regulasi secara efektif, efisien, dan cepat;
2. Dapat memyederhanakan proses birokrasi yang sebelumnya lama dan ruwet;
3. Mengharmonisasikan kebijakan-kebijakan di tingkat pusat dengan daerah sehingga mampu meningkatkan iklim investasi;
4. Meningkatkan kualitas koordinasi antar pemerintah maupun antar instansi dan lembaga terkait, baik itu di tingkat pusat ataupun daerah karena telah diatur di dalam kebijakan *omnibus law* yang terpadu;
5. Tingkat kemudahan berusaha semakin mudah karena pengurusan perizinan menjadi lebih efektif, efisien, dan terpusat;
6. Menghadirkan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil keputusan maupun masyarakat.

Akan tetapi, sebagai salah satu alternatif ideal dalam penataan peraturan perundang-undangan di suatu negara, dalam proses penyusunannya *omnibus law* tidak serta merta bisa langsung diterapkan begitu saja. Mengingat konsep ini lahir dan berkembang di mayoritas negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, maka ketika akan diterapkan di negara lain yang notabennya sistem hukumnya berbeda (seperti Indonesia yang menganut *civil law*), pelaksanaannya haruslah disesuaikan dengan kondisi dan karakter ketatanegaraan masing-masing negara. Praktik *copy and paste* konsep ketatanegaraan dari satu negara ke negara lain ini lazim di lakukan oleh berbagai negara di belahan dunia dengan istilah hukumnya yaitu transplantasi hukum. Dalam hal *omnibus law*, dapat dikatakan ketika *omnibus law* diterapkan di suatu negara yang basisnya bukan *common law*, maka negara tersebut telah melakukan praksis yang disebut sebagai proses transplantasi hukum *omnibus law*.

Transplantasi secara etimologis dapat diartikan sebagai pencangkokan. Jika konteksnya adalah hukum, maka transplantasi hukum (*law transplant*) bermakna pencangkokan hukum dari negara satu ke negara lainnya yang antar negara ini memiliki perbedaan dalam hal realitas sosial dan sistem hukumnya.¹⁵ Menurut Alan Watson, *law transplant* merupakan “*the moving of a rule or a system of law from one country to another, or from one people to another – have been common since the earliest recorded history*” atau jika diartikan merupakan perpindahan suatu tatanan atau sistem hukum dari satu negara ke negara yang lain, atau dari satu orang ke orang yang lain yang sudah umum dilakukan sejak zaman dahulu.¹⁶ Secara lebih sederhana, transplantasi hukum juga bisa diartikan sebagai sebuah proses transfer atau peminjaman konsep hukum antar sistem

---

¹⁴Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Jurnal Arena Hukum, Vol. 10 No. 2, 2017, hlm. 247.

¹⁵ A. Zuhdi Muhdlor, *Kajian Politik Hukum Terhadap Transplantasi Hukum di Era Global*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 5 No. 2, 2016, hlm. 196.

¹⁶Alan Watson, *Legal Transplants, an Approach to Omparative Law*, (Athens and London:The University of Georgia Press,1993), hlm. 21.

hukum yang ada.¹⁷ Dan atau sebagai proses dimana hukum dan lembaga hukum dari suatu negara diadopsi oleh negara lainnya.¹⁸

Transplantasi hukum dalam segi gagasan, konsepsi, solusi, atau struktur institusi dan metode dari suatu negara ke negara lainnya telah menjadi kecenderungan atau bahkan kebiasaan dalam rangka proses pembangunan hukum di berbagai negara belahan dunia.¹⁹ Sehingga dapat dikatakan praktik ini bukan menjadi suatu hal yang tabu atau terlarang, jika suatu konsep atau sistem ketatanegaraan dari sistem hukum *common law* dipindahkan ke negara dengan sistem hukum *civil law*, ataupun juga sebaliknya dari *civil law ke common law*, selama disesuaikan terlebih dahulu dengan karakter ketatanegaraanya dan tujuannya adalah untuk sesuatu yang baik, yaitu menguatkan dan memperbaiki sistem hukum di suatu negara tersebut.

Menelusik sejarah pemberlakuan teori transplantasi hukum, cara ini pada awalnya umum digunakan ketika zaman penjajahan dimana negara-negara penjajah atau negara-negara yang memiliki dominasi kuat mencangkokkan sistem hukum di negaranya kepada negara jajahan atau yang menjadi subordinasinya. Tujuan dari agenda transplantasi hukum ini adalah untuk menguatkan daya ikat kekuatan negara jajahan dalam mengontrol subordinasinya, baik itu pada saat penjajahan masih berlaku atau ketika pasca penjajahan dimana meskipun negara jajahannya telah mendapatkan kemerdekaan, tetapi karena masih menggunakan sistem hukum bekas jajahan, maka negara mantan penjajah tetap memiliki celah untuk melakukan intervensi.

Tentu saja kondisi yang demikian hanya akan menjadi bom waktu bagi negara tersebut, sebab sistem hukum yang berlaku menjadi tidak kontekstual dan tidak sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, politik, hukum, budaya, dan keamanannya. Hukum menjadi tidak kontekstual dikarenakan masih berbau konflik yang sangat besar sehingga hanya akan mendatangkan resistensi kuat dari masyarakat yang berujung pada rusaknya ketertiban dan tatanan masyarakat. Dan hukum juga menjadi tidak sesuai dengan kebutuhan negara dan bangsa karena pola pikir, semangat, nilai-nilai, asas, dimana tempat hukum itu lahir dan tumbuh berbeda dengan tempat hukum itu diterapkan. Berpijak dari pendapat Soetandyo Wignjosoebroto, mengatakan bahwa negara yang masih terjebak dengan hukum hasil pencangkokan ibarat negara yang berada di dalam lingkaran setan. Hal ini diakibatkan negara hanya akan terjerumus dalam kesulitan serius untuk melepaskan diri dari pengaruh jajahan. Maka kalau negara tidak menyiapkan sistem hukum yang baru atau tidak memodifikasi hukum hasil jajahan yang ada untuk kemudian disesuaikan dengan kondisi ketatanegaraanya, negara akan sulit untuk maju dan gagal menghadirkan tatanan masyarakat yang sejahtera dan tertib.

Kembali kepada diskursus *omnibus law*, eksistensinya ketika dicangkokkan dari negara yang bersistem hukum *common law/anglo-saxon* ke negara lain yang bersistem hukum *civil law* juga tidak bisa diterapkan secara mentah begitu saja. Jika

---

¹⁷Roger Cottorell, *Law, Culture, and Society*, (England: Ashgate, 2006), hlm. 109.

¹⁸Frederick Schauer, *The Politics and Incentive of Legal Transplantations*, Center for International at Harvard University, Working Paper No. 44, 2000, hlm. 56

¹⁹Hari Purwadi dan Adriana Grahani Firdausy, *Konsekuensi Transplantasi Hukum terhadap Pancasila Sebagai Norma Dasar dan Hukum Lokal*, Jurnal Yustisia, Vol. 4 No.1, 2015, hlm. 74.

menganalogikan dengan kondisi transplantasi hukum pada era kolonial, penerapan *omnibus law* yang sejatinya juga merupakan praktik transplantasi hukum di era global juga haruslah disesuaikan terlebih dahulu dengan kondisi dan karakter ketatanegaraanya berdasarkan acuan sistem hukumnya masing-masing. Karena jika hanya dicangkokkan dalam kondisi mentah, *omnibus law* ini hanya akan menjadi bom waktu yang suatu saat akan meledak yang berimplikasi kepada goyahnya tatanan masyarakat secara keseluruhan. Apalagi esensi dari *omnibus law* adalah suatu produk hukum yang didalamnya langsung mencakup berbagai isu besar, yang substansinya akan merevisi ketentuan-ketentuan lain. Sehingga tidak dapat dipungkiri, *omnibus law* merupakan produk hukum yang memiliki dampak yang cukup besar kepada seluruh tatanan masyarakat. Kalau *omnibus* tidak dilaksanakan dengan cara disesuaikan dengan sistem hukum negara pencangkok, dan tidak dilaksanakan dengan mekanisme pembentukan hukum yang berlaku di negara tersebut, baik merujuk kepada *procedural due process of law* maupun *substantive due process of law* yang terlahir hanyalah produk hukum disruptif.

B. Best Practises Omnibus Law di Negara Lain

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, *omnibus law* telah banyak diimplementasikan di negara-negara lain, khususnya yang bersistem *common law*. Di Amerika Serikat misalnya, salah satu undang-undang *omnibus law* terbesar yang pernah dibuat adalah *Transportation Equity Act for The 21st Century* atau yang biasa disebut sebagai TEA-21.²⁰ Undang-Undang yang berisikan 9 bab dan 9012 bagian ini mengatur mengenai bidang transportasi secara komprehensif mulai dari masalah jalan raya federal, keamanan jalan raya, transit jalan raya federal, keamanan pembawa motor, dan lain sebagainya yang menyangkut tentang transportasi dan jalan raya di Amerika Serikat. Dengan adanya TEA-21, pengaturan mengenai transportasi dan jalan raya sudah dikodifikasikan ke dalam satu peraturan, sehingga tidak tersebar ke dalam peraturan-peraturan lainnya. Contoh undang-undang *omnibus law* lainnya di Amerika Serikat yaitu *The Omnibus Public Land Management Act of 2009*. Substansi dari UU tersebut adalah menyatukan beberapa ketentuan mengenai manajemen pengelolaan lahan publik yang sebelumnya tersebar di beberapa undang-undang.²¹ Juga terdapat *Omnibus Spending Bill* yang diundangkan setiap tahun, dimana mengatur mengenai rincian belanja negara untuk masa tahun berikutnya. Selain itu UU ini juga berisi isu-isu politik seperti masalah pemilu, keamanan perbatasan wilayah, pembaharuan teknologi, kiat-kiat melawan pengaruh Rusia, sampai mengatur mengenai bantuan negara kepada Palestina.²²

Di Australia terdapat *Civil Law and Justice (Omnibus Amendments) Act 2015* yang materinya juga menggabungkan beberapa ketentuan berkaitan dengan hukum dan

---

²⁰ *Transportation Equity Act for The 21st Century*, <https://www.fhwa.dot.gov/tea21/tea21.pdf>, diakses pada 8 November 2020.

²¹ Vincent Suriadinata, *Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum, Vol. 4 No. 1, hlm. 118, 2019.

²² Molly E. Reynolds, *What's in The Omnibus Spending Bill?*, <https://www.lawfareblog.com/whats-omnibus-spending-bill>, diakses pada 8 Desember 2020.

keadilan sipil dari beberapa ketentuan undang-undang lainnya. Tidak hanya mengkodifikasikan ketentuan, UU *omnibus* ini juga sekaligus merubah beberapa ketentuan yang sudah tidak sesuai dan memberikan kejelasan lebih lanjut untuk memperbaiki pengawasan legislatif.²³ Di Filipina, *omnibus law* juga pernah diterapkan untuk menata regulasi di bidang investasi dengan mengeluarkan *Omnibus Investment Code of 1987*. Melalui peraturan ini, pengaturan mengenai investasi akan terfokus kepada satu undang-undang.²⁴ Salah satu isi ketentuan di dalam *omnibus law* tersebut nantinya investor akan diberikan insentif dan hak-hak dasar guna menjamin kelangsungan usaha mereka di Filipina, cara ini dilakukan pemerintah untuk menarik investasi sebesar-besarnya di Filipina.²⁵ Pun demikian di Kanada praktik *omnibus law* sudah lazim digunakan oleh parlemen sejak tahun 1888 dengan tujuan untuk mempersingkat proses legislasi dengan melebur beberapa peraturan perundang-undangan ke dalam satu peraturan khusus.²⁶ Beberapa contoh UU *Omnibus Law* di Kanada adalah *The Energy Security Act* pada tahun 1982 dan *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* pada tahun 2012.

Oleh karena itu, *omnibus law* kerap digunakan dalam proses legislasi di negara-negara lain dengan paling tidak 3 (tiga) alasan, yaitu: 1). Mempercepat proses legislasi; 2). Menghemat anggaran negara untuk penyusunan dan pembahasan undang-undang; dan 3). Mempermudah upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, *omnibus law* dalam praktiknya di luar negeri juga memiliki beberapa kelemahan yang dapat memicu penolakan elemen masyarakat. Umumnya kelemahan ini muncul ketika undang-undang *omnibus law* mengatur terlalu banyak topik (*multi & diverse subject*). Beberapa kelemahan tersebut adalah:²⁷

1. Terlalu banyaknya subjek pengaturan *omnibus law* menjadikan kelompok kritis di parlemen terbatas dalam memberikan aspirasinya

Sebagai contoh adalah penyusunan *Omnibus Spending Bill* Amerika Serikat pada tahun 2018, dimana mereka sempat melakukan *government shutdown* diakibatkan parlemen tidak mampu untuk menyelesaikan dan mengesahkan *Omnibus Spending Bill* yang jumlah halamannya mencapai 2.000 halaman. Oleh karena itu, parlemen kesulitan untuk mengakajinya secara komprehensif dalam waktu yang sangat singkat.

2. Rawan terjadi penumpang gelap atau penyelundupan pasal-pasal tertentu yang menguntungkan kelompok tertentu

---

²³ Agnes Fitryantica, *Op.cit*, hlm. 305.

²⁴ Vincent Suriadinata, *Loc.cit*.

²⁵ Regulus E. Cabote, *Philippines: Investment Incentives Under The Omnibus Investment Code of The Philippines*, <https://www.mondaq.com/investment-strategy/9714/investment-incentives-under-the-omnibus-investment-code-of-the-philippines>, diakses pada 8 Desember 2020.

²⁶ Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review, hlm. 14, 2020.

²⁷ Stephanie Juwana, Gabriella Gianova, dan Gridanya Mega, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*, Policy Brief 4 Indonesia Ocean Justice Initiative, hlm. 26-27, 2020.

Terlalu luasnya cakupan materi dan subjek *omnibus law* beresiko mendatangkan praktik *black riders* (penumpang gelap) yang menambahkan pasal-pasal bersifat kontradiktif dengan judul dan tujuan suatu rancangan undang-undang dan tidak pro kepada masyarakat.

3. Terbatasnya ruang untuk mengakomodir aspirasi publik secara luas

Akibat dari keterbatasan waktu dan kesempatan bagi parlemen untuk mengkaji undang-undang *omnibus* secara komprehensif menyebabkan terbatasnya pula ruang partisipasi publik untuk memberikan masukan kepada setiap isu di dalam *omnibus law*.

Untuk menghindari beberapa kelemahan diatas, negara-negara lain yang sudah lama menerapkan metode *omnibus law* dalam proses legislasi ternyata telah menyiapkan beberapa ketentuan khusus. *Pertama, one subject at a time act* atau satu subjek untuk satu undang-undang. Dengan ketentuan ini maka satu undang-undang *omnibus* hanya akan fokus untuk mengatur satu materi dan subjek saja. Oleh karena itu, suatu undang-undang nantinya akan terfokus ke satu tujuan spesifik yang tergambarkan ke dalam judul suatu rancangan undang-undang. Di beberapa negara bagian Amerika Serikat, bahkan ketentuan yang tidak berkaitan dengan judul rancang undang-undang *omnibus* akan dianggap *void* atau tidak berlaku. *Kedua, interrelated subject* atau keterkaitan subjek. Ketentuan ini mensyaratkan setiap pasal-pasal di dalam *omnibus law* harus saling terkait dan berkesinambungan satu dengan lainnya dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Ketentuan ini digunakan oleh negara Selandia Baru, Kanada, dan Jerman sebagai sarana membatasi luasnya materi *omnibus*. Kedua ketentuan tersebut dibuat dengan tujuan mencegah kemungkinan munculnya *black riders* (penumpang gelap) yang akan menyelundupkan pasal-pasal bermuatan negatif. Selain itu, ketentuan ini juga sebagai batasan bagi parlemen untuk bisa fokus ke dalam satu materi khusus, sehingga dapat mengkajinya secara mendalam dan mampu membuka ruang partisipasi publik secara luas.

C. Omnibus law dan Eksistensinya di Indonesia

Meskipun *omnibus law* merupakan praktik lama dalam teori keilmuan hukum, akan tetapi keberadaanya di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia baru mengemuka pada akhir-akhir ini. Istilah *omnibus law* mulai menjadi perbincangan ketika Pemerintah baru Jokowi periode kedua sedang gencar-gencarnya menyebar luaskan agenda kebijakan untuk masa waktu 5 (lima) tahun yang akan datang. Dan salah satu agenda utamanya adalah dalam hal reformasi regulasi dengan *omnibus law* sebagai instrumen utamanya. Penerapan *omnibus law* difokuskan sebagai konsep solutif guna menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya banyaknya regulasi (*hyper regulated*) dan tumpang tindih regulasi (*overlapping*). Dengan adanya *omnibus law* diharapkan akan mampu menghasilkan efek domino/kumulatif. Dimulai dari terurainya permasalahan regulasi, kemudian dari situ akan dihasilkan peraturan yang lebih responsif untuk menjadikan Pemerintah bergerak melayani masyarakat serta menarik investor asing untuk berinvestasi di Indonesia, sehingga akan membuka lapangan pekerjaan yang otomatis dapat menaikkan kesejahteraan masyarakat.

Latar belakang munculnya *omnibus law* berawal dari keresahan Pemerintah akan sulitnya prosedur untuk bisa berinvestasi di Indonesia. Kesulitan ini tercermin dalam beberapa aspek yaitu perpajakan, perizinan, pengadaan tanah, dan aspek-aspek lainnya yang terkait dengan kemudahan berusaha dan investasi.²⁸ Berdasarkan data dari laporan *Ease of Doing Business 2020* yang dikeluarkan oleh *World Bank*, Indonesia mendapati ranking 73 dari total 190 negara. Kemudian pada tahun 2021 Presiden Jokowi menargetkan agar Indonesia dapat naik posisi untuk bisa menduduki posisi ke-50 dalam hal kemudahan investasi.²⁹

Untuk membuktikan *claim* Pemerintah yang mengatakan perlu untuk menerapkan *omnibus law* guna mengatasi permasalahan regulasi yang ada, maka perlu dilihat terlebih dahulu bagaimana kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Secara kuantitas populasi peraturan perundang-undang di Indonesia saat ini telah ada 38.606 peraturan perundang-undangan aktif.³⁰

Jumlah regulasi sebanyak itu tentunya bukan menjadi suatu permasalahan jikalau regulasi-regulasi tersebut mempunyai substansi atau materi yang berkualitas. Akan tetapi, jika peraturan perundang-undangan yang ada tidak berkualitas, maka kuantitas hanya akan menjadi ancaman terhadap kualitas.³¹ Presiden Joko Widodo bahkan juga menyadari bahwa dengan jumlah regulasi sebanyak itu justru menghambat laju pertumbuhan ekonomi dan menjadikan pemerintah sulit untuk bergerak. Presiden dalam akun pribadi facebook resminya pernah menyatakan bahwa permasalahan yang menjerat negara kita adalah tingginya regulasi yang ada, mulai dari regulasi ditingkat pusat hingga tingkat terendah yaitu daerah.³²

Menurut Thomas Hobbes dalam M. Nur Sholikin, menyatakan bahwa *unnecessary laws are not good law, but just traps for money* (kuantitas hukum atau regulasi yang banyak dan tidak perlu bukanlah hukum yang baik, akan tetapi hanya jebakan untuk anggaran).³³ Dari situ dapat diketahui bahwa memang telah terjadi perubahan situasi terhadap kebutuhan daripada hukum itu sendiri. Jika konteksnya berbicara situasi pasca reformasi mungkin benar bahwa dibutuhkan pembentukan dan pengaturan hukum yang masif dan rigid, karena kaitannya saat itu kita membutuhkan instrumen hukum untuk membangun suatu peradaban demokratis. Akan tetapi, jika konteksnya adalah zaman modern seperti sekarang, mungkin paradigma tersebut sudah tidak sesuai, karena yang

---

²⁸Pemerintah beralih investasi yang datang di Indonesia akan mendatangkan banyak manfaat bagi negara, antara lain: (1). Datangnya modal segar yang dapat membantu Pemerintah untuk membangun infrastruktur; (2). Menambah lapangan pekerjaan; (3). Dengan terbukannya lapangan kerja baru maka akan mengurangi pengangguran dan kemiskinan; (4). Meningkatkan pemasukan negara; dan (5). Memberikan perlindungan bagi negara.

²⁹<https://ekonomi.bisnis.com/read/20191024/9/1162908/peringkat-eodb-2020-indonesia-tetap-pada-peringkat-73> diakses pada 15 Oktober 2020

³⁰Direktori Peraturan Perundang-Undangan, <http://peraturan.go.id/>, diakses tanggal 11 Desember 2020.

³¹Koen J. Muylle, *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*, *Satute Law Rev* Volume 3, 2004, hlm. 169.

³²facebook, <https://fr-fr.facebook.com/Jokowi/posts/773205216201663>, diakses pada 15 Oktobe 2020

³³Opcit. Hlm. 85.

sedang kita hadapi dan kejar adalah percepatan laju pertumbuhan ekonomi, kepastian hukum, dan percepatan pelayanan di segala sisi. Oleh karena itu, pembentukan hukum haruslah berorientasi kepada substansi bukan kepada prosedural. Dibutuhkan hukum atau regulasi yang kuantitasnya sedikit mungkin tetapi kualitasnya maksimal (*simply rules but perform strictly*) sehingga efektif dan efisien dalam penerapannya.

Selain itu, kuantitas regulasi yang tidak berkualitas faktanya telah mewujudkan suatu situasi yakni bertambah rumitnya birokrasi dan perizinan, yang pada akhirnya akan mengganggu iklim investasi, pembangunan, dan jalannya program-program pemerintah. Misalnya, program pemerintah yang berusaha untuk menarik investasi sebesar-besarnya dari negara-negara asing, pada tataran praktik justru dihadang oleh belantara birokrasi dan perizinan yang menyulitkan. Regulasi tentang perijinan dan pungutan menjadi penghalang bagi program peningkatan penanaman modal, karena menciptakan praktik ekonomi biaya tinggi.³⁴

Pendapat serupa juga disampaikan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Republik Indonesia seperti yang termuat dalam Hilma Meilani, dimana BKPM mengungkapkan terdapat 5 (lima) kendala investasi di Indonesia yang salah satunya adalah masalah regulasi.³⁵ Sehingga program untuk menarik investasi asing juga tidak bisa berjalan optimal. Padahal penanaman modal asing (*foreign direct investment*) ini penting untuk menutup defisit neraca transaksi berjalan atau *current account deficit* (CAD) di suatu negara.³⁶ Berdasarkan data Bank Indonesia, mengungkapkan bahwa neraca transaksi berjalan Indonesia pada kuartal II-2019 mencatatkan defisit sebesar US\$ 8,4 miliar atau setara 3,04% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Nilai tersebut sebenarnya terus mengalami peningkatan dimana pada kuartal III-2019 defisit menjadi 2,7% dari PDB, kemudian memasuki periode 2020 defisit CAD hanya menjadi 1,4% pada kuartal I-2020 dan 1,5% pada kuartal II-2020. Namun, defisit ini masih perlu menjadi catatan penting bagi pemerintah.

Selain itu, penanaman modal di Indonesia juga dapat memberikan dampak positif bagi pengurangan tingkat pengangguran di Indonesia. Dengan adanya investasi yang masuk maka otomatis juga akan membuka pintu-pintu usaha yang membutuhkan tenaga kerja. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), per Agustus 2020 jumlah pengangguran terbuka di Indonesia semenjak Agustus 2019 meningkat 1,84% (2,67 juta

---

³⁴Jadmiko Anom Husodo, *Urgensi Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia*, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi. Yogyakarta, 3 Oktober 2019, hlm. 497

³⁵Hilma Meilani, *Hambatan dalam Meningkatkan Investasi Asing di Indonesia dan Solusinya*, Jurnal Info Singkat, Volume XI, No. 19, 2019, hlm.20.

³⁶Berdasarkan data Bank Indonesia seperti yang dimuat oleh CNBC Indonesia, mengungkapkan bahwa neraca transaksi berjalan Indonesia pada kuartal II-2019 mencatatkan defisit sebesar US\$ 8,4 miliar atau setara 3,04% dari Produk Domestik Bruto (PDB) (CNBC Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190809105717-92419779/kuartal-ii-defisit-transaksi-berjalan-bengkak-jadi-us-84-m>, diakses pada 14 Oktober 2020). Hal itu tentunya sangatlah kontradiktif dengan semangat kita yang ingin melakukan percepatan pembangunan nasional.

orang) menjadi 7,07% (9,77 juta orang).³⁷ Angka ini diperkirakan akan terus meningkat mengingat masa pandemi Covid-19 yang masih belum usai dan angka penduduk Indonesia yang tidak atau belum bekerja kedepan juga akan semakin tinggi.

Dari sini maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya kebijakan Pemerintah untuk menerapkan *omnibus law* dapat dikatakan tepat. Hal ini didasarkan kepada hakikat daripada *omnibus law* yang merupakan sebuah produk hukum yang mencakup berbagai isu besar sekaligus, yang substansinya untuk merevisi dan/atau mencabut peraturan lain untuk dijadikan satu peraturan baru yang menyeluruh. Oleh karena itu, melihat bagaimana permasalahan yang ditanggung oleh regulasi Indonesia dan menimbang keinginan Pemerintah untuk dapat menerapkan reformasi regulasi yang cepat dan tepat guna meningkatkan kinerja Pemerintah, *omnibus law* menjadi konsepsi bagus untuk bisa diterapkan. Dengan catatan, bahwa penerapan *omnibus law* ini harus disesuaikan dahulu dengan sistem hukum Indonesia dan dilakukan oleh cermat dengan memaksimalkan peran ahli hukum yang ada.

Selain itu, pemilihan *omnibus law* sebagai kebijakan reformasi regulasi merupakan pilihan politik yang tepat karena sejalan dengan jiwa dan karakteristik bangsa Indonesia, serta dasar ideologis-filosofis Pancasila yang merupakan Paradigma murni bagi kebudayaan Indonesia. Pemilihan *omnibus law* ini merupakan pilihan politik dalam aktivitas pembuatan norma hukum konkrit (*basic policy*) tanpa harus mengabaikan posisi dan keberadaan Indonesia ditengah-tengah pergaulan internasional. Dengan demikian hukum yang dilahirkan adalah hukum yang *commit nationally, think globally and act locally*.³⁸ Kebijakan membuat undang-undang (*basic policy*) yang memadukan unsur yang bersumber dari hukum asing dengan hukum yang bersumber dari *the original paradigmatic values of Indonesian culture and society* haruslah dilakukan secara cermat dan penuh perhitungan, agar hukum yang akan diberlakukan di negeri ini tidak tercabut dari akar ideologis-filosofis negara dan bangsa Indonesia.

Penerapan *omnibus law* ini juga dapat mempercepat perubahan ekosistem perekonomian yang semangatnya selaras dengan tatanan yang ada pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana metode *omnibus law* meskipun belum diatur di dalam UU ini, tetapi bukan berarti tidak boleh untuk dilakukan selama dalam penyusunannya menggunakan ketentuan-ketentuan dalam pembentukan regulasi di Indonesia.

1. Eksperimen awal *omnibus law* di Indonesia

UU Ciptaker yang disahkan oleh DPR RI bersama-sama dengan Pemerintah pada 2 November 2020 kemarin menjadi eksperimen awal pelaksanaan dan penyusunan konsep *omnibus law* di Indonesia. UU Ciptaker menjadi satu dari dua agenda RUU *omnibus law* yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahun 2020 dimana

³⁷Badan Pusat Statistik, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1673/agustus-2020--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-7-07-persen.html>, diakses pada 11 November 2020.

³⁸Evartus Hartoko W, *Good Corporate Governance in Indonesia, Griffin's View on International and Comparative Law*, Volume 3 Number 1, Januari 2002, hlm. 103

masih terdapat satu RUU *omnibus law* lagi yang belum disahkan yaitu RUU tentang Ketentuan Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian. Kedua RUU *omnibus law* ini merupakan RUU yang datang dari inisiasi Pemerintah selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Menurut uraian Airlangga Hartanto selaku Menteri Koordinator Perekonomian, di dalam UU Ciptaker terdapat 11 (sebelas) kluster pembahasan. Kluster-kluster tersebut adalah: 1). Penyederhanaan Perizinan; 2). Persyaratan Investasi; 3). Ketenagakerjaan; 4). Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan UMKM; 5). Kemudahan Berusaha; 6). Dukungan Riset dan Inovasi; 7). Administrasi Pemerintahan; 8). Pengenaan Sanksi; 9). Pengadaan Lahan; 10). Investasi dan Proyek Pemerintah dan; 11). Kawasan Ekonomi.

Akan tetapi, UU Ciptaker yang pada draft finalnya ketika diundangkan terdiri dari 15 bab dan 186 Pasal ini justru mendapatkan banyak pertentangan dalam pemberlakuannya. Praktik penyusunan *omnibus law* dirasa jauh dari hakikat *omnibus law* secara keilmuan hukum dan dari maksud ideal awal Pemerintah ingin menerapkan *omnibus law* ini. UU Ciptaker dalam substansinya terlihat lebih mengutamakan logika ekonomi belaka supaya para investor leluasa untuk menanamkan modalnya di Indonesia dan di sisi lain mengabaikan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan hak-hak para pekerja. Jika tujuan UU *Omnibus law* Ciptaker sesuai dengan peruntukan awalnya yakni mengurai permasalahan regulasi dan memudahkan investasi untuk masuk ke Indonesia dengan tujuan akhirnya meningkatkan kesejahteraan rakyat dan dilakukan secara logis serta sesuai dengan mekanisme penyusunan peraturan yang ada, maka masih dapat dibenarkan. Sebagai contoh, menyederhanakan prosedur perizinan yang berbelit, meningkatkan kualitas sistem birokrasi dan kemudahan berusaha.

Secara *procedural due process of law* atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, UU Ciptaker dapat dianggap cacat formil. Menurut pakar hukum tata negara, Agus Riwanto mengatakan penyusunan UU ini tidak dilakukan menurut kelaziman penyusunan regulasi yang bersifat teknokratik, maka berpotensi cacat secara formil.³⁹ Perihal kaidah-kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya telah diatur secara rigid di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dimana berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ditegaskan bahwa proses penyusunan suatu regulasi terdiri dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Dalam *case* penyusunan UU Ciptaker dibuat tidak mengikuti kaidah penyusunan secara teknokratik sejak dari tahapan perencanaannya yang sangat tertutup tanpa melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya, dan kebalikannya justru lebih banyak mengakomodir gagasan dari para pengusaha dan elit politik saja. Padahal tahapan perencanaan dan penyusunan merupakan proses esensial, karena realitanya pada tahapan perencanaan dan penyusunan ini secara politik akan ditentukan kearah manakah tujuan politik hukum dari suatu peraturan.

Terkait dengan peran serta masyarakat di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sebenarnya telah ditegaskan dan dijamin oleh Undang-Undang yaitu

---

³⁹Agus Riwanto, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f854ded1a0b5/menguak-cacat-formil-uu-cipta-kerja-oleh--agus-riewanto/> diakses pada 17 Oktober 2020

pada Bab XI Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, secara lengkapnya Pasal ini berbunyi:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:*
  - a. rapat dengar pendapat umum;*
  - b. kunjungan kerja;*
  - c. sosialisasi; dan/atau*
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.*
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.*
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.*

Pada proses pembentukan UU Ciptaker dinilai masih jauh dari amanat Pasal 96 diatas, hal ini nampak dari proses awal hingga akhir dalam pembuatannya yang dianggap tidak partisipatif. Pada proses awal yaitu penyusunan naskah draft UU yang disusun oleh Pemerintah, nampak bahwa ada isu ketidakpastian terkait dengan akses Naskah Akademik (NA) dan akses terhadap *update* draft RUU. Pasal 96 ayat (4) yang sudah mengamanatkan untuk setiap RUU harus dapat diakses dengan mudah oleh publik tetapi praktiknya terjadi ketidakpastian karena banyaknya lembaga yang mempublikasikan aturan di tiap-tiap lembaga melalui jaringan dokumentasi dan informasi hukum (JDIH). Ini mengakibatkan publik harus bekerja ekstra keras untuk menemukan draft aturan versi terkini. Padahal saat ini terdapat ratusan JDIH yang dikelola oleh Kementrian atau Lembaga Pemerintah yang semuanya belum tentu selalu *update* sesuai waktunya..

Pun demikian ketika UU Ciptaker telah sampai ditingkat legislatif, dimana publikasi NA dan draft UU terkadang tidak *update*. Berkaitan dengan proses transparansi pembahasannya juga terdapat kejanggalan. Meskipun terdapat kanal media Parlemen yang menyiarkan proses pembahasan, tetapi penyiarannya bersifat terbatas dimana tidak semua rapat pembahasan ditayangkan di TV Parlemen. Kemudian perihal draft final UU juga sampai pada saat draft tersebut sudah dilimpahkan oleh DPR kepada Presiden untuk

disahkan tetapi masih belum dapat diakses oleh publik. Tentunya semua proses ini sudah menyimpangi dulu Pasal 96 ayat (4) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Hal mendasar lainnya yang dinilai bertentangan dengan Pasal 96 adalah partisipasi publik pada tataran pembahasan UU secara substantif. Pemerintah selaku pihak penginisiasi yang berkeinginan agar UU Ciptaker diselesaikan dalam waktu 100 hari tentunya menjadikan UU ini minim untuk dapat menampung aspirasi masyarakat seluas-luasnya terutama pihak terkait. Belum lagi UU *Omnibus Law* mencakup lebih dari satu substansi dan materi (*multi & diverse subject*) yang jika merujuk kepada pengalaman negara lain hal ini memicu munculnya tiga kelemahan yaitu terbatasnya ruang bagi parlemen untuk membaahasnya secara komprehensif, rawan muncul *black riders* yang menyelundupkan pasal-pasal, dan terbatasnya ruang partisipasi publik. Dan ternyata realitanya benar terjadi, menurut Said Iqbal selaku Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) mengatakan bahwa para buruh tidak dilibatkan secara maksimal dalam proses pembentukan UU Ciptaker.⁴⁰ Padahal dalam proses perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan sejatinya diperlukan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya dari berbagai latar belakang kepentingan, terutama kelompok masyarakat yang akan menjadi subjek hukum utama dalam regulasi tersebut. Dalam hal UU Ciptaker seharusnya pihak yang harus banyak didengar dan diakomodasi kepentingannya adalah para pekerja buruh dan para pemangku kepentingan lainnya.

Menurut Henry D. Hutagaol mengemukakan masyarakat selaku pihak terdampak dari penerapan UU ini memang sejatinya tidak wajib untuk turut membahas keseluruhan naskah akademik atau UU. Akan tetapi, paling tidak seharusnya publik harus dapat menguji naskah akademik dan draft UU yang memberikan dampak kepada mereka sehingga dapat memberikan masukan yang pantas (*sufficient*).⁴¹ Alih-alih untuk memberikan masukan, akses untuk mendapatkan naskah akademik dan draft UU saja sampai pada saat UU Ciptaker disahkan oleh DPR dan dilimpahkan ke Presiden belum diberikan secara transparan. Anehnya lagi, pada saat jeda antara pengesahan UU menjadi UU yang biasanya digunakan untuk melakukan perubahan tata bahasa, perbaikan kesalahan ketik, dan penomoran, tetapi dalam jeda UU Ciptaker ini justru juga terjadi perubahan substansi dan bisa menghilangkan Pasal. Dari yang awalnya 905 halaman kemudian berubah menjadi 1.305, beberapa jam kemudian berkurang lagi menjadi 812 halaman⁴², dan pada akhirnya ketika diundangkan menjadi 1.187 halaman

Kondisi ini kalau dilihat dari perspektif *legislative intent* maka Pemerintah dan DPR memang sepertinya sedang menjalankan bisnis tertentu. Dari penyusunan UU Ciptaker saja dapat dilihat sudah jauh berbeda dari hakikat *omnibus law* dan maksud awal Pemerintah ingin menerapkan konsepsi ini di Indonesia. Tentunya jika UU Ciptaker ini peruntukannya sesuai dengan apa yang diidealkan serta proses penyusunannya sesuai dengan apa yang sudah diamanatkan oleh UU Pembentukan Peraturan Perundang-

⁴⁰<https://megapolitan.kompas.com/read/2020/01/20/16472901/kspi-sebut-buruh-tidak-dilibatkan-dalam-pembuatan-draf-omnibus-law> diakses pada 17 Oktober 2020.

⁴¹<https://analisis.kontan.co.id/news/quo-vadis-partisipasi-masyarakat-di-ruu> diakses pada 17 Oktober 2020.

⁴²<https://nasional.kompas.com/read/2020/10/15/13261771/jumlah-halaman-draf-ruu-cipta-kerja-berubah-ubah-dinilai-bikin-gaduh-rakyat?page=all> diakses pada 17 Oktober 2020.

Undangan, dimana partisipasi publik harus diikuti secara maksimal, maka UU Ciptaker tidak akan mendapat banyak pertentangan dan sebaliknya akan didukung oleh masyarakat sebagai proses reformasi regulasi yang progresif.

Penutup

Pada hakikatnya *omnibus law* adalah suatu produk hukum/peraturan perundang-undangan yang berisi lebih dari satu materi, isu, dan tema ketatanegaraan yang substansinya adalah mencabut dan/atau merevisi peraturan lain sehingga menjadi satu peraturan baru yang holistik, dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan regulasi di suatu negara, khususnya masalah tingginya kuantitas regulasi (*hyper regulated*) dan tumpang tindihnya regulasi (*overlapping*). *Omnibus law* bahkan sudah lazim diterapkan di beberapa negara lain, khususnya yang bersistem *common law*, seperti Amerika, Kanada, Australis, Filipina, dan Jerman. Sehingga sebenarnya tidak ada yang salah dari konsep *omnibus law* secara keilmuan hukum sepanjang tujuan diterapkannya konsep ini dalam proses legislasi adalah untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan regulasi serta harus disesuaikan terlebih dahulu dengan sistem ketatanegaraan masing-masing negara.

Penerapan *omnibus law* di Indonesia difokuskan sebagai konsep solutif guna menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan, khususnya banyaknya regulasi dan tumpang tindih regulasi. Dari situ diharapkan mampu menghadirkan iklim ketatanegaraan yang lebih baik, terutama dalam bidang perekonomian, investasi, dan birokrasi. Akan tetapi, UU Ciptaker justru mendapatkan banyak pertentangan dalam pemberlakuannya. Praktik penyusunan *omnibus law* dirasa jauh dari hakikat *omnibus law* secara keilmuan hukum dan dari maksud ideal awal Pemerintah ingin menerapkan *omnibus law* ini. Proses penyusunannya dinilai jauh menyimpangi ketentuan UU No. 12 Tahun 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terutama Pasal 96 dimana proses penyusunan UU Ciptaker ini minim sekali partisipasi publik dan dianggap sangat tertutup. Oleh karena itu, sejatinya *omnibus law* dapat memberikan dampak positif bagi Indonesia yang ingin melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kinerja di beberapa bidang dalam waktu yang lebih cepat. Dampak positif ini dengan catatan apabila penerapan *omnibus law* dilakukan sesuai dengan corak ketatanegaraan dan ketentuan pembentukan hukum yang berlaku di Indonesia, serta tetap memegang teguh prinsip keberlanjutan (*sustainable development*) dan prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, akankah lebih baik apabila pembentukan *omnibus law* hanya berfokus kepada satu materi dan tujuan tertentu, sehingga parlemen memiliki waktu yang cukup untuk membahasnya secara komprehensif dan masyarakat luas juga memiliki waktu yang banyak untuk memberikan aspirasinya.

Daftar Pustaka

Buku

Alan Watson, *Legal Transplants, an Approach to Omparative Law*, Athens and London: The University of Georgia Press, 1993.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta:Rajawali Press, 2011.

Roger Cottorell, *Law, Culture, and Society*, England:Ashgate, 2006.

Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung:Alumni, 1981.

Jurnal Dan Karya Tulis Lain

Agnes Fitryantica, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsepsi Omnibus law*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 6 Edisi 3, 2019.

Agus Riwanto, *Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila*, Jurnal Al-Ahkam, Volume 2 Nomor 2, 2017.

Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, Ditta Chandra Putri, *Arsitektur Penerapan Omnibus law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 14 No. 1, 2020.

Antoni Putra, *Penerapan Omnibus law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17 No. 1, 2020.

A. Zuhdi Muhdlor, *Kajian Politik Hukum Terhadap Transplantasi Hukum di Era Global*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 5 No. 2, 2016.

Evaristus Hartoko W, *Good Corporate Governance in Indonesia, Griffin's View on International and Comparative Law*, Volume 3 Number 1, Januari 2002.

Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Jurnal Arena Hukum, Vol. 10 No. 2, 2017.

Frederick Schauer, *The Politics and Incentive of Legal Transplantations*, Center for International at Harvard University, Working Paper No. 44, 2000.

Hari Purwadi dan Adriana Grahani Firdausy, *Konsekuensi Transplantasi Hukum terhadap Pancasila Sebagai Norma Dasar dan Hukum Lokal*, Jurnal Yustisia, Vol. 4 No.1, 2015.

Hilma Meilani, *Hambatan dalam Meningkatkan Investasi Asing di Indonesia dan Solusinya*, Jurnal Info Singkat, Volume XI, No. 19, 2019.

Jadmiko Anom Husodo, *Urgensi Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia*, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi. Yogyakarta, 3 Oktober 2019.

Jalaludin, *Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda yang Baik*, Jurnal Aktualita, Volume 6 Nomor 3, 2011.

Koen J. Muylle, *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*, *Statute Law Rev* Volume 3, 2004.

Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review, 2020.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, 2020.

Sodikin, *Paradigma Undang-Undang dengan Konsep Omnibus law Berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 9 No.1, 2020.

Stephanie Juwana, Gabriella Gianova, dan Gridanya Mega, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*, Policy Brief 4 Indonesia Ocean Justice Initiative, 2020.

Vincent Suriadinata, *Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum, Vol. 4 No. 1, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Internet

Agus Riwanto, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f854ded1a0b5/menguak-cacat-formil-uu-cipta-kerja-oleh--agus-riewanto/> diakses pada 17 Oktober 2020.

Badan Pusat Statistik, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1673/agustus-2020--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-7-07-persen.html>, diakses pada 11 November 2020

Bisnis.com, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20191024/9/1162908/peringkat-eodb-2020-indonesia-tetap-pada-peringkat-73> diakses pada 15 Oktober 2020.

CNBC Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190809105717-92419779/kuartal-ii-defisit-transaksi-berjalan-bengkak-jadi-us-84-m>, diakses pada 14 Oktober 2020.

Direktori Peraturan Perundang-Undangan. <https://peraturan.go.id/> diakses pada 11 Desember 2020.

Duhaime *Legal Dictionary*, <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx> , diakses pada 13 Oktober 2020.

facebook, <https://fr-fr.facebook.com/Jokowi/posts/773205216201663>, diakses pada 15 Oktobe 2020.

Jimly Asshiddiqie, “UU Omnibus (*omnibus law*), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administratif”, <https://www.jimlyschool.com/baca/34/uu-omnibus->

omnibus-law-penyederhanaan-legislasi-dan-kodifikasi-administratif diakses pada 13 Oktober 2020.

Kompas Megapolitan, <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/01/20/16472901/kspi-sebut-buruh-tidak-dilibatkan-dalam-pembuatan-draf-omnibus-law> diakses pada 17 Oktober 2020.

Kompas Nasional, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/15/13261771/jumlah-halaman-draf-ruu-cipta-kerja-berubah-ubah-dinilai-bikin-gaduh-rakyat?page=all> diakses pada 17 Oktober 2020.

Kontan, <https://analisis.kontan.co.id/news/quo-vadis-partisipasi-masyarakat-di-ruu> diakses pada 17 Oktober 2020.

Molly E. Reynolds, *What's in The Omnibus Spending Bill?*, <https://www.lawfareblog.com/whats-omnibus-spending-bill>, diakses pada 8 Desember 2020.

Regulus E. Cabote, *Philippines: Investment Incentives Under The Omnibus Investment Code of The Phillippines*, <https://www.mondaq.com/investment-strategy/9714/investment-incentives-under-the-omnibus-investment-code-of-the-philippines>, diakses pada 8 Desember 2020.

Transportation Equity Act for The 21st Century, <https://www.fhwa.dot.gov/tea21/tea21.pdf>, diakses pada 8 November 2020.