



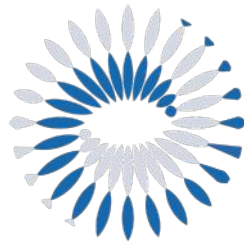
INDONESIA
MAJU



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

SISTEM DAN PRAKTIK *OMNIBUS LAW* DI BERBAGAI NEGARA DAN ANALISIS RUU CIPTA KERJA DARI PERSPEKTIF *GOOD LEGISLATION MAKING*

**POLICY BRIEF 4
AGUSTUS 2020**



**INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE**

Indonesia Ocean Justice Initiative
Wisma Penta Lantai I
Jalan Kebon Sirih Nomor 65
Jakarta Pusat, DKI Jakarta
Indonesia 10340

All rights reserved

August 2020

www.oceanjusticeinitiative.org

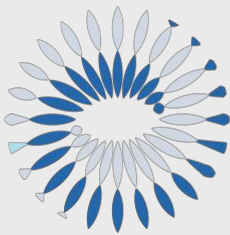
“Usahakanlah agar kita menjadi bangsa pelaut kembali. Ya, bangsa pelaut dalam arti seluas-luasnya. Bukan sekedar menjadi jongos-jongos di kapal, bukan. Tetapi bangsa pelaut dalam arti kata cakrawala samudera. Bangsa pelaut yang mempunyai armada niaga, bangsa pelaut yang mempunyai armada militer, bangsa pelaut yang kesibukannya di laut menandingi irama gelombang lautan itu sendiri.”

-Ir. Soekarno



Untuk Indonesiaku,
Selamat Ulang Tahun ke-75





INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

Tim Penulis

Stephanie Juwana (stephaniej@oceanjusticeinitiative.org)

Gabriella Gianova (gabriellag@oceanjusticeinitiative.org)

Gridanya Mega Laidha (gridanyam@oceanjusticeinitiative.org)

Penanggung Jawab

Mas Achmad Santosa

(masachmad.santosa@oceanjusticeinitiative.org)

Editor

Harimuddin

Aditya Salim

RINGKASAN EKSEKUTIF

Metode *omnibus* merupakan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang lazim diterapkan di berbagai negara untuk mempercepat proses legislasi, memudahkan harmonisasi peraturan, dan menghemat biaya penyusunan dan pembahasan. Pada perkembangannya, negara-negara yang telah menggunakan metode *omnibus* menemukan berbagai kelemahan dari metode ini. *Pertama*, ukuran *omnibus law* yang besar/luas menyulitkan parlemen untuk mengkaji secara mendalam rancangan undang-undang tersebut. Hal ini dikeluhkan oleh anggota parlemen di Inggris saat membahas beberapa rancangan undang-undang dengan metode *omnibus* sejak tahun 1860-an. Selain anggota parlemen, masyarakat juga akan mengalami kesulitan untuk memahami dan memberikan masukan. *Kedua*, proses pembentukan *omnibus law* yang seringkali ditargetkan selesai dalam jangka waktu cepat berdampak pada sempitnya ruang partisipasi publik. Di Kanada, *omnibus law* yang berjudul *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* digugat di Pengadilan Federal oleh masyarakat adat karena proses penyusunan dan pembahasannya tidak melalui konsultasi dengan mereka. *Ketiga*, luasnya cakupan pengaturan *omnibus law* menimbulkan maraknya praktik *riders* (penyelundupan pasal). *Riders* akan berupaya memasukkan pasal yang menguntungkan pribadi dan/atau kelompok kepentingan tertentu, tidak sesuai dengan tujuan rancangan undang-undang dan/atau tidak menjawab kebutuhan masyarakat.

Untuk menghindari dampak negatif penggunaan metode *omnibus*, beberapa negara menerapkan ketentuan-ketentuan khusus. *Pertama*, pasal-pasal di dalam *omnibus law* harus saling terkait untuk mencapai sebuah tujuan tertentu (*interrelated topics*). Persyaratan ini digunakan oleh Jerman, Selandia Baru, dan Kanada untuk membatasi materi muatan *omnibus law*. Di beberapa negara bagian Amerika Serikat, ketentuan yang tidak berkaitan dengan judul akan dianggap tidak berlaku (*void*). *Kedua*, tujuan spesifik tersebut merupakan satu subjek (*single subject*) yang tergambarkan dari judul rancangan undang-undang. Terkait hal ini, masyarakat dan anggota parlemen di Amerika Serikat pernah mendesak disusunnya sebuah undang-undang yang mewajibkan setiap rancangan undang-undang hanya mengatur satu subjek saja (kampanye *One Subject at a Time Act* yang digagas oleh Rep. Ludmya Love dan Sen. Rand Paul). *Kedua* ketentuan ini (*interrelated topics* dan *single subject*) diharapkan akan mencegah kemungkinan adanya *riders*.

Meskipun sebuah rancangan undang-undang dengan metode *omnibus* telah mengikuti ketentuan *interrelated topics* dan *single subject*,

tidak berarti rancangan tersebut dapat dikatakan baik. Para penyusun tetap harus mengikuti prinsip-prinsip penyusunan peraturan perundang-undangan, salah satunya metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang dinamakan *Institutional Legislative Theory and Methodology* (ILTAM). Secara umum, ILTAM mewajibkan penyusun undang-undang untuk memetakan dan mengkaji secara komprehensif permasalahan yang akan diatasi dengan melibatkan masyarakat, sehingga undang-undang yang disusun merupakan undang-undang yang berbasis bukti (*evidence-based legislation*).

Proses dan substansi RUU Cipta Kerja, apabila dianalisis dengan menggunakan standar *good legislation making* ILTAM, mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, penilaian resiko dan dampak pemberlakuan RUU Cipta Kerja (*Regulatory Impact Assessment*) belum diterapkan. Hal ini tampak dari ketiadaan substansi mengenai penguatan pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang menjadi salah satu penghambat investasi masuk ke Indonesia. *Kedua*, selama penyusunan RUU Cipta Kerja, ruang partisipasi masyarakat yang hakiki (*genuine public participation*) tidak dilaksanakan. Pemerintah, demi menghindari perdebatan panjang terhadap naskah RUU Cipta Kerja, hanya melakukan pertemuan dengan pihak-pihak tertentu secara terbatas sebelum naskah diserahkan ke DPR. Hal ini bertentangan dengan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun (UUD) 1945 yang melindungi hak setiap orang untuk memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya, serta Pasal 28F UUD 1945 yang melindungi hak setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Selain bertentangan dengan konstitusi, ketiadaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga melanggar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Hal prinsip lainnya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), sebagai norma hukum tertinggi, mengedepankan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development*) dalam perekonomian nasional (Pasal 33 ayat (4) UUD 1945). Akan tetapi, RUU Cipta Kerja dinilai terlalu condong kepada pertumbuhan ekonomi semata yang dapat mengorbankan aspek perlindungan daya dukung ekosistem dan keadilan sosial untuk kepentingan generasi saat ini (*intragenerational equity*) dan masa depan (*intergenerational equity*). Tanpa internalisasi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan pada setiap pengaturan RUU Cipta Kerja, maka RUU Cipta Kerja tidak akan mencapai tujuan

untuk mendorong pertumbuhan ekonomi karena tidak mengikuti tren investasi dunia yang mulai beralih ke investasi yang memperhatikan pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan. Konsep investasi ini diadopsi oleh kebijakan investasi “*New Generation*” (UNCTAD, 2015).

Pembangunan berkelanjutan tidak dapat dipisahkan dengan perbaikan tata kelola pemerintahan (*governance*). Selain itu, pertumbuhan investasi di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh iklim investasi yang dapat diukur dengan *ease of doing business (EODB) index*, tetapi juga iklim tata kelola pemerintahan secara umum (*governance*) yang dapat diukur dengan *World Governance Indicators (WGI)*. Apabila melihat WGI di tahun 2018 dan *EODB index* di tahun 2020, Indonesia ada pada posisi yang belum baik dibandingkan negara-negara Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia dan Thailand. Artinya, apabila *governance*, termasuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberantasan korupsi dalam birokrasi, tidak dibenahi secara utuh, maka langkah-langkah pembenahan iklim investasi yang tercerminkan dalam RUU Cipta Kerja tidak akan efektif.

Omnibus merupakan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang lazim digunakan secara universal. Namun demikian, substansi dari sebuah rancangan undang-undang yang disusun dengan metode *omnibus* tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR perlu menarik RUU Cipta Kerja dari proses pembahasan, menata ulang ketentuan pasal-pasal RUU Cipta Kerja, memecahnya ke dalam beberapa rancangan undang-undang, menghilangkan pasal-pasal yang tidak relevan, dan melaksanakan tahap penyusunan dan pembahasan ulang dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang menempatkan masyarakat dengan pemerintah di posisi pengambil keputusan yang setara (*equal bargaining power*).

DAFTAR ISI

I. LATAR BELAKANG.....	6
II. PRAKTIK OMNIBUS LAW DI BEBERAPA NEGARA.....	9
KANADA	9
AMERIKA SERIKAT	13
INGGRIS	16
SELANDIA BARU	20
JERMAN.....	23
III. KESIMPULAN PENGGUNAAN METODE OMNIBUS DI BERBAGAI NEGARA.....	25
IV. GOOD LEGISLATION MAKING DI INDONESIA	29
KESESUAIANNYA DENGAN UUD 1945	29
KESESUAIANNYA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	33
V. STANDAR DAN METODOLOGI GOOD LEGISLATION MAKING..	51
STANDAR GOOD LEGISLATION MAKING BERDASARKAN METODE ILTAM	51
VI. KESIMPULAN DAN SARAN	59
LAMPIRAN I.....	64
LAMPIRAN II	62
LAMPIRAN III	66

SISTEM DAN PRAKTIK OMNIBUS LAW DI BERBAGAI NEGARA DAN ANALISIS RUU CIPTA KERJA DARI PERSPEKTIF GOOD LEGISLATION MAKING

Indonesia Ocean Justice Initiative

I. LATAR BELAKANG

Berdasarkan visi Indonesia 2045, dalam periode 2016 – 2045, ekonomi Indonesia diharapkan mampu tumbuh 5,7 persen per tahun dengan terus melakukan reformasi struktural, memanfaatkan bonus demografi dan kemajuan teknologi, serta meningkatkan daya saing ekonomi. Dengan target tersebut, Indonesia diperkirakan menjadi negara berpendapatan tinggi pada tahun 2036 dan memiliki PDB terbesar ke-5 di dunia pada tahun 2045. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan inklusif akan meningkatkan jumlah kelas pendapatan menengah menjadi sekitar 70 persen penduduk Indonesia pada tahun 2045.¹

Akan tetapi, terdapat beberapa tantangan dalam upaya menjadikan perekonomian Indonesia maju dan berdaya saing sesuai visi 2045, antara lain adalah daya saing yang relatif rendah, perlambatan pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi yang kurang merata. Ketiga persoalan tersebut antara lain disebabkan oleh iklim berusaha di Indonesia yang tidak kondusif serta investasi di Indonesia yang rendah dan tidak merata. Tingkat investasi dan peringkat dan skor kemudahan berusaha di Indonesia juga masih tertinggal dibandingkan negara-negara di Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam (lihat Lampiran II).²

Menurut Naskah Akademik RUU Cipta Kerja, permasalahan rendahnya peringkat kemudahan berusaha disebabkan oleh beberapa faktor, seperti rumitnya perizinan dalam memulai berusaha, pengadaan lahan yang berbelit, sulitnya mendapatkan akses pembiayaan, dan rumitnya penyelesaian kepailitan. Selain itu efisiensi birokrasi di Indonesia juga masih perlu ditingkatkan, karena efisiensi birokrasi merupakan modal utama untuk meningkatkan kepercayaan asing berinvestasi di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan iklim

¹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Ringkasan Eksekutif Visi Indonesia 2045," (Oktober 2018), hlm. 5.

² Indonesia, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, hlm. 4-10.

investasi dan peningkatan investasi untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing yang akan mendorong penciptaan lapangan kerja.³

Untuk mewujudkan hal-hal di atas, dalam pidato pelantikannya pada 20 Oktober 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan rencananya untuk menyusun undang-undang dengan metode *omnibus law*. Undang-undang ini akan mencabut sekaligus mengubah sejumlah peraturan melalui satu undang-undang baru. Jokowi menyampaikan bahwa segala bentuk kendala regulasi harus disederhanakan dan dipangkas.⁴

Menindaklanjuti arahan Presiden tersebut, Pemerintah menyusun RUU Cipta Kerja menggunakan metode *omnibus*. Pada 13 Februari 2020, Pemerintah menyerahkan draf RUU Cipta Kerja kepada DPR RI. Pembahasan RUU ini di DPR mulai dilakukan sejak 2 April 2020.

Dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, disebutkan bahwa pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional yang ada saat ini sudah tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan hukum, sehingga perlu dilakukan perubahan.⁵ Penyusunan RUU Cipta Kerja dengan metode *omnibus law* dinilai dapat memberikan kemudahan investasi sehingga menjadi jalan keluar dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Selain itu, *omnibus law* juga dinilai dapat menjadi sarana dalam mengharmonisasikan berbagai aturan terkait perizinan berusaha di Indonesia yang masih banyak tumpang tindih.⁶

Penggunaan istilah *omnibus law* merupakan hal baru di Indonesia, sehingga pernyataan Presiden terkait *omnibus law* dalam pidato pelantikannya dengan cepat mengundang perhatian publik. Namun, sebenarnya secara substantif dan fungsional metode *omnibus* sudah pernah digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, metode *omnibus* telah diterapkan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi untuk Kepentingan Perpajakan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, pembentukan peraturan

³ *Ibid.*

⁴ Mochamad Januar Rizki, "Menyoal Ide Omnibus Law dalam Pidato Pelantikan Jokowi," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dad8e0be9fc/menyoal-ide-omnibus-law-dalam-pidato-pelantikan-jokowi>, diakses pada 7 Juli 2020.

⁵ Indonesia, *Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, menimbang.

⁶ Mochamad Januar Rizki, "Menyoal Ide Omnibus Law dalam Pidato Pelantikan Jokowi," diakses 7 Juli 2020.

perundang-undangan pada saat itu belum diistilahkan sebagai *omnibus*.⁷

Hingga saat ini belum ada definisi yang seragam secara universal tentang apa itu *omnibus law*. *The House of Commons Procedure and Practice handbook* Kanada menyatakan bahwa: “*there is no precise definition of an omnibus bill*.”⁸. O’Brien dan Bosc mendeskripsikan *omnibus bill*⁹ sebagai “upaya untuk mengubah atau mencabut sejumlah peraturan dalam satu undang-undang, dengan karakteristik adanya beberapa prakarsa yang terpisah namun saling berkaitan.”¹⁰ Duhaime Legal Dictionary mendefinisikan *omnibus bills* sebagai berikut: “*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*.”¹¹

Inggris merupakan salah satu negara pertama di dunia yang menggunakan metode *omnibus*, ketika *Budget Finance Bill* mulai diperkenalkan di tahun 1861.¹² Di Kanada, *omnibus law* pertama diundangkan pada tahun 1888, ketika diperkenalkannya *private bill* yang mengatur dua perjanjian pengkeretaapian yang berbeda.¹³ Meskipun demikian, istilah “*omnibus bill*” baru mulai diperkenalkan pada 1967 di Kanada, ketika Pierre Trudeau, Minister of Justice pada saat itu, mengajukan *Criminal Law Amendment Bill*.¹⁴

Pada perkembangannya, negara-negara yang telah menggunakan metode *omnibus* menemukan berbagai kelemahan dari metode ini, di samping kelebihanannya. Kelemahan dan kelebihan tersebut akan dijelaskan di bagian III. Indonesia perlu belajar dari pengalaman negara-negara lain agar penggunaan metode *omnibus* di Indonesia benar-benar tepat sasaran dan sesuai dengan tujuannya. Di samping itu, setiap prakarsa undang-undang yang menggunakan metode *omnibus* ini harus sesuai dengan prinsip-prinsip *good legislation*

⁷ Jimly Ashhiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020), hlm. 19

⁸ Library of Parliament, “Omnibus Bills: Frequently Asked Questions,” *Publication No. 2012-79-E* (Oktober 2012), supra note 1 hlm. 724.

⁹ Istilah *omnibus bill* merupakan hal yang sama dengan *omnibus law*, hanya saja di beberapa negara rancangan undang-undang disebut sebagai *bill*

¹⁰ House of Commons Debates, 35th Parl, 1st Sess, No 46 (11 April 1994) at 2861 (Hon Gilbert Parent).

¹¹ Duhaime Legal Dictionary, “Omnibus Bill definition,” <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O.aspx>, diakses pada 7 Juli 2020.

¹² L.G. Chiozza Money, *Money’s Fiscal Dictionary* (London: Methuen & Co, 1910).

¹³ Audrey O’Brien dan Robert Bosc, *House of Commons Procedure and Practice* (Montreal: Yvon Blais, 2009), hlm. 724-725.

¹⁴ Lorne Gunther, “Omnibus bills in Hill History,” <https://torontosun.com/2012/06/18/omnibus-bills-in-hill-history/wcm/5b85232b-b8b4-4c9b-b5b7-9480b9821292>, diakses pada 7 Juli 2020.

making dan persyaratan pembentukan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Kajian ini disusun untuk menjawab tiga pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik *omnibus law* di negara-negara lain dan apa yang dapat dipelajari dari praktik di negara lain tersebut?
2. Apa saja persyaratan yang perlu dipenuhi agar penerapan *omnibus law* di Indonesia, termasuk RUU Cipta Kerja, sejalan dengan prinsip-prinsip *good legislation making*?
3. Apa rekomendasi yang tepat agar *omnibus law* diterapkan dengan baik dan efektif berdasarkan praktik *omnibus* di negara lain dan prinsip-prinsip *good legislation making*?

Untuk menjawab ketiga hal di atas, tulisan ini akan menjelaskan mengenai praktik *omnibus law* di lima negara; standar *good legislation making* berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, dan *Institutional Legislative Theory and Methodology* (ILTAM); dan analisis RUU Cipta Kerja dari perspektif prinsip-prinsip *good legislation making* tersebut.

II. PRAKTIK OMNIBUS LAW DI BEBERAPA NEGARA

Pada dasarnya, *omnibus* merupakan metode penyusunan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengubah, mencabut, dan/atau memberlakukan ketentuan beberapa peraturan perundang-undangan melalui satu produk peraturan perundang-undangan. Metode ini sudah lazim digunakan oleh negara lain, terutama negara-negara yang menganut sistem *common law*. Tidak diketahui secara pasti kapan *omnibus bill* pertama kali diperkenalkan, namun Inggris diketahui merupakan salah satu negara pertama di dunia yang menggunakan metode *omnibus*, ketika *Statute Law Revision Act* dan *Budget Finance Bill* mulai diperkenalkan sejak tahun 1860-an.

Untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai *omnibus law*, berikut negara-negara yang telah menggunakan metode *omnibus*.

KANADA

Di Kanada, *omnibus* merupakan praktik yang lazim digunakan oleh parlemen. Menurut Kamus *House of Commons* Kanada, *omnibus bill* didefinisikan sebagai “A bill consisting of a number of related but

separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing Acts and/or to enact one or several new Acts (rancangan undang-undang terdiri dari sejumlah hal terkait tetapi diatur secara terpisah yang bertujuan untuk mengubah, mencabut, dan/atau memberlakukan satu atau beberapa undang-undang)".¹⁵

Praktik yang dilakukan di Kanada sejak tahun 1888 ini bertujuan mempersingkat proses legislasi dengan menggabungkan beberapa paket kebijakan hukum ke dalam satu peraturan perundang-undangan.¹⁶ Layaknya undang-undang lainnya, *omnibus bill* harus mengikuti proses legislasi yang berlaku secara umum.¹⁷ Di Kanada, tidak ada peraturan di tingkat federal yang mengatur persyaratan khusus untuk penyusunan rancangan undang-undang dengan metode *omnibus*. Namun persyaratan ini dapat ditemukan di tingkat Provinsi Saskatchewan. *The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly* mengatur:

"74(2) An omnibus bill may be introduced to amend more than one Act if: (a) the amendments deal with an interrelated topic that can be regarded as implementing a single broad policy; (b) the amendments to be effected to each Act are of a similar nature in each case

*(rancangan undang-undang omnibus dapat digunakan untuk mengubah lebih dari satu undang-undang jika: (a) amandemen berurusan dengan topik yang saling terkait yang dapat dianggap sebagai kebijakan tunggal; (b) amandemen yang akan diberlakukan untuk setiap undang-undang memiliki jenis yang serupa)"*¹⁸

The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly merupakan peraturan yang berlaku bagi anggota parlemen di tingkat provinsi dalam menjalankan tugasnya.

¹⁵ House of Commons, "Glossary of Parliamentary" Procedure, <https://www.ourcommons.ca/About/Glossary/Index-e.html>, diakses 7 Juli 2020

¹⁶ Louis Massicotte, "Omnibus Bills in Theory and Practice", *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2013, hlm. 14.

¹⁷ Michel Bédard, "Omnibus Bills: Frequently Asked Questions", *Library of Parliament Publication No. 2012-79-E*, hlm. 3

¹⁸ Saskatchewan Legislative Assembly merupakan parlemen di tingkat provinsi di Kanada, peraturan ini berlaku secara internal bagi anggota perwakilan dalam menjalankan tugasnya di parlemen. Saskatchewan Legislative Assembly, "The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly", https://www.legassembly.sk.ca/media/1008/current_rules.pdf, diakses 7 Juli 2020

Dalam beberapa kasus, seringkali muncul perdebatan antara pihak yang mendukung maupun menolak rancangan *omnibus law*. Alasan utama pihak yang mendukungnya antara lain karena manfaatnya yang dapat melakukan penataan dan penyederhanaan undang-undang. Alasan lainnya, metode *omnibus* dapat membantu parlemen untuk melihat keterkaitan dari masing-masing ketentuan yang diatur, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif. Sedangkan alasan pihak yang menolak, antara lain parlemen sulit untuk mengkajinya secara mendalam karena besarnya ukuran rancangan *omnibus law* dan cepatnya proses legislasi yang dijalankan.¹⁹

Terdapat beberapa contoh penggunaan metode *omnibus* di Kanada, dua di antaranya adalah *The Energy Security Act* (1982) dan *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* (2012). Pada tanggal 26 Februari 1982, Pemerintah Kanada mengajukan rancangan *Energy Security Act* kepada *House of Commons* yang diistilahkan sebagai *Bill C-94*. *Bill* ini mengatur perubahan atas *Petroleum Administration Act*, *National Energy Board Act*, *Foreign Investment Review Act*, *Canada Business Corporations Act*, *Petro-Canada Act*, *Energy Supplies Emergency Act*, *Oil Substitution and Conservation Act*, *Energy Supplies Emergency Act*, *Adjustment of Accounts Act*, *Petroleum Incentives Program Act*, *Canadian Ownership and Control Determination Act*, *Energy Monitoring Act* hingga *Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act*.²⁰ Pembahasan *Bill C-94* memunculkan keberatan dari pihak oposisi di parlemen. Oposisi menolak untuk melakukan *voting* terhadap rancangan undang-undang, hingga akhirnya pemerintah memutuskan untuk memecah rancangan undang-undang tersebut ke dalam 8 (delapan) rancangan undang-undang terpisah (*individual bill*).²¹

Contoh yang kedua, *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* atau *Bill C-38* merupakan undang-undang pelaksanaan atas anggaran pemerintah. Namun, *Bill C-38* tersebut kemudian menuai kontroversi karena muatannya yang tidak hanya mengatur isu fiskal tetapi juga melakukan perubahan substantif terhadap hukum lingkungan di tingkat federal. Undang-undang tersebut sangat luas, dengan lebih dari 400 halaman, dan mengubah/mencabut setidaknya 70 undang-undang. Kontroversi muncul pada saat undang-undang ini diajukan di parlemen tanpa ada pengumuman yang jelas (bahkan tidak ada *press release* pada sidang pertama). Kontroversi lainnya adalah pembatasan jumlah

¹⁹ House of Commons, "House of Commons Procedure and Practice 2000", <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch05&Seq=0&Language=E>, diakses 7 Juli 2020

²⁰ Michel Bedard, "Omnibus Bills: Frequently Asked Questions", https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/2_01279E#ftn43, diakses 7 Juli 2020

²¹ G. Bruce Doern dan Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, (Routledge, 2019)

hari pembahasan di parlemen dan pembahasannya pun melalui jalur *fast-track* oleh Komite Keuangan (*Finance Committee*).²²

Bill C-38 melakukan perubahan signifikan terhadap *Environmental Assessment Act*, *Environmental Protection Act*, *Fisheries Act*, dan *Income Tax Act*. Sebagai akibat dari perubahan tersebut, terjadi penurunan standar perlindungan lingkungan, seperti (1) tidak dilakukannya lagi penilaian dampak secara kumulatif, (2) berkurangnya keterlibatan lembaga pemerintah yang membidangi urusan tersebut, (3) berkurangnya peluang untuk dilakukan kajian lebih mendalam atas *environmental assessment*, dan (4) berkurangnya ruang partisipasi publik.²³

Selain itu, undang-undang yang awalnya dimaksudkan untuk mempercepat proses perizinan (*streamlining*), ternyata tidak mampu dilaksanakan secara efektif karena adanya pemberian diskresi yang luas kepada pemerintah pusat (*Ministry of Environment*) dalam menerbitkan perizinan. Akibatnya, proses perizinan jadi sulit diprediksi sehingga berpotensi untuk diajukan gugatan administratif kepada pemerintah.²⁴ Pada saat rancangan undang-undang diajukan ke parlemen, pihak oposisi setidaknya mengajukan 871 mosi amandemen namun usaha tersebut gagal dan pada akhirnya rancangan undang-undang tersebut tetap disahkan.²⁵

Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act telah digugat di *Federal Court of Canada* oleh masyarakat adat dalam kasus *Mikisew Cree First Nation v. Canada*. Gugatan ini dilakukan karena masyarakat adat merasa Pemerintah Kanada telah gagal menjalankan kewajiban konsultasi (*'duty to consult'*) sebelum undang-undang disahkan. Dalam putusan ditingkat pertama (*Federal Court of Canada*), majelis hakim memutuskan bahwa pemerintah telah melanggar kewajiban tersebut. Putusan tersebut kemudian dibatalkan di tingkat banding oleh *Federal Court of Appeal* karena pengadilan tidak memiliki yurisdiksi untuk memeriksa perkara dalam urusan legislasi (karena adanya *separation of power*). Di tingkat kasasi (*Supreme Court of Canada*), meskipun hakim menegaskan bahwa pengadilan tingkat pertama tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa gugatan, tetapi beberapa Hakim

²² Elizabeth May, "Bill C-38: the Environmental Destruction Act", <https://thetyee.ca/Opinion/2012/05/10/Bill-C38/>, diakses 7 Juli 2020

²³ Denis Kirchhoff dan Leonard J.S. Tsuji, "Reading between the lines of the 'Responsible Resource Development' rhetoric: the use of omnibus bills to 'streamline' Canadian environmental legislation", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2014 Vol. 32, No. 2, 2014, hlm. 115-116

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Michel Bédard, "Omnibus Bills: Frequently Asked Questions", hlm. 4

Supreme Court of Canada berpendapat bahwa Pemerintah Kanada seharusnya melaksanakan 'duty to consult' dengan masyarakat adat.²⁶

Box 1. Intisari dan Lessons Learned (Kanada)

1. *The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly* mensyaratkan omnibus law digunakan untuk **ketentuan-ketentuan yang saling terkait (interrelated topics/IRT)**. Akan tetapi, peraturan IRT hanya berlaku tingkat Provinsi *Saskatchewan* dan tidak ada peraturan serupa di tingkat federal.
2. Walaupun terdapat reaksi penolakan, *Omnibus Bill C-38* tetap disahkan. *Omnibus Bill C-38* disusun dan disahkan dalam waktu yang sangat singkat (menggunakan jalur *fast-track*), sehingga **memberikan ruang yang sangat sempit bagi anggota parlemen dan masyarakat untuk mengkaji secara mendalam dan memberikan masukan terhadap rancangan yang ada**. Akibatnya, undang-undang ini digugat ke Pengadilan Federal oleh masyarakat adat (*Mikisew Cree First Nation*) atas dasar kegagalan Pemerintah untuk melakukan konsultasi dengan masyarakat adat.
3. Salah satu alternatif untuk memperbaiki rancangan omnibus law yang mengatur banyak topik adalah dengan **memecahnya menjadi beberapa rancangan undang-undang**, seperti yang dilakukan terhadap *Bill C-94*. Rancangan omnibus law ini melakukan perubahan terhadap 13 undang-undang, namun kemudian dipecah menjadi 8 rancangan omnibus law.

AMERIKA SERIKAT

Contoh praktik penggunaan metode omnibus di Amerika Serikat adalah *Omnibus Spending Bill* yang dikeluarkan setiap tahun. Peraturan ini mengatur belanja negara untuk tahun fiskal selanjutnya. *Omnibus Spending Bill* tersebut sering menuai kontroversi terutama terkait dengan ukuran serta substansi pengaturan yang seringkali tidak terkait dengan pembelanjaan negara. Pada tahun 2018, Amerika Serikat kembali melakukan *government shutdown* akibat ketidakmampuan parlemen menyepakati *Omnibus Spending Bill*. Penyebabnya adalah ukuran omnibus bill yang mencapai 2.000 halaman, sehingga parlemen kesulitan mengkaji secara mendalam dalam waktu singkat. *Omnibus*

²⁶ Federal Court of Canada, *Courtoreille v. Canada* (Aboriginal Affairs and Northern Development), 2014, para. 110; Federal Court of Appeal Canada, *Canada (Governor General in Council) v. Mikisew Cree First Nation*, 2016, para. 64; Supreme Court of Canada, *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018, para. 171

Spending Bill juga mengatur berbagai isu politik seperti keamanan wilayah perbatasan (*border security*), pemilihan umum, modernisasi teknologi, upaya melawan pengaruh Rusia, hingga *Taylor Force Act* (undang-undang yang mengatur bantuan Amerika Serikat terhadap Palestina).²⁷ *Omnibus Spending Bill 2018* akhirnya berhasil disahkan setelah dilakukan penyesuaian terkait dengan kebijakan yang ada, terutama kebijakan terhadap isu imigrasi.

Hingga saat ini belum ada aturan khusus mengenai metode *omnibus* di parlemen Amerika Serikat. Akibatnya, parlemen tidak memiliki standar baku dalam menggunakan metode *omnibus*. Namun menurut penelitian yang dilakukan oleh Glen S. Krutz terhadap produk *omnibus law* di Amerika, terdapat beberapa pola (*pattern*) atau kriteria penggunaan metode *omnibus* di Amerika Serikat, antara lain: mengatur tiga atau lebih *major-topic policy areas*, mengatur sepuluh atau lebih *subtopic policy area*, dan secara ukuran lebih besar daripada undang-undang pada umumnya.²⁸ Menurutnya, jika suatu undang-undang telah memenuhi kriteria tersebut maka undang-undang tersebut dapat dikatakan sebagai *omnibus bill*, meskipun istilah *omnibus* tidak digunakan oleh parlemen.

Berangkat dari hal tersebut, terdapat dorongan kepada parlemen untuk mengeluarkan *act* di tingkat federal yang mengatur ketentuan *single subject rule* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk *omnibus law*. *Single subject rule* ini mengharuskan semua undang-undang untuk mengatur satu subjek/topik saja. Untuk itu, Rep. Ludmya Love dan Sen. Rand Paul mendorong perlunya *The One Subject at a Time Act* sejak tahun 2011. *The One Subject at a Time Act* tersebut, selain mengharuskan rancangan undang-undang hanya dapat mengatur satu subjek saja, juga mengharuskan agar subjek tersebut harus dengan jelas dan deskriptif tergambarkan oleh judul undang-undang. Namun, hingga saat ini rancangan undang-undang tersebut belum berhasil disahkan oleh kongres karena belum mendapat dukungan politik yang cukup. Pendukung *The One Subject at a Time Act* berpendapat bahwa keberadaan aturan ini dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas parlemen, serta meningkatkan ruang partisipasi masyarakat. Di sisi lain, pihak yang tidak mendukung wacana tersebut berpandangan bahwa aturan *single subject rule* tidak

²⁷ Molly Reynolds, "What's in the Omnibus Spending Bill?", <https://www.lawfareblog.com/whats-omnibus-spending-bill>, diakses 25 Mei 2020.

²⁸ Krutz memberikan contoh penerapan *major-topic policy area* seperti kesehatan, agrikultur, pendidikan, dan ekonomi. Sedangkan contoh dari *sub-topic policy area* seperti pengaturan terkait fasilitas kesehatan, obat-obatan, asuransi kesehatan (dibawah *major-topic policy area* bidang kesehatan); Glen S. Krutz, "Tactical Maneuvering on Omnibus Bill in Congress", *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, January 200, hlm. 214.

praktis dan dapat mempersulit parlemen dalam menjalankan tugasnya, yang seringkali terbatas oleh waktu.

Adapun tujuan diterapkannya *single subject rule* adalah (1) mencegah praktik *log-rolling*, yaitu praktik politik dimana legislator saling bertukar bantuan (*favour*) dengan mendukung suatu undang-undang agar legislator lainnya mendukung undang-undang yang lain; (2) menghilangkan praktik “*riders*” (menyertakan ketentuan yang tidak dikehendaki publik sehingga ketentuan tersebut dapat turut disahkan), dan (3) meningkatkan transparansi bagi masyarakat dan parlemen.²⁹

Terlepas dari tidak adanya pengaturan *single subject rule* di tingkat federal, beberapa negara bagian sudah mengatur kewajiban *single subject rule* dalam penggunaan metode *omnibus*. Setidaknya terdapat 41 konstitusi negara bagian yang mengharuskan diberlakukannya *single subject rule*. Negara Bagian California dalam konstitusinya menyatakan bahwa, “*a statute shall embrace but one subject, which shall be expressed by its title. If a statute embraces a subject not expressed in its title, only the part not expressed is void*”. Negara Bagian Minnesota juga dalam konstitusinya mengatur bahwa, “*No law shall embrace more than one subject, which shall be expressed in its title*”.

Interpretasi *single subject rule* di Minnesota diterjemahkan oleh Minnesota Supreme Court pada kasus *Associated Builders and Contractors v. Ventura*. Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa, “*The term ‘subject,’ as used in the constitution, is to be given a broad and extended meaning. All that is necessary is that the act should embrace one general subject; and by this is meant, merely that all matters treated of should fall under some one general idea, be so connected with or related to each other, either logically or in popular understanding, as to be parts of, or germane to, one general subject* (Istilah ‘subjek,’ sebagaimana digunakan dalam konstitusi, harus diberikan makna yang luas. Undang-undang harus mencakup satu subjek umum. Semua hal yang diatur harus berada di bawah satu gagasan umum dan memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya)”.

Kemudian, Senat Negara Bagian Minnesota juga menjelaskan bahwa dalam praktiknya, konsistensi antara metode *omnibus* dengan *single subject rule* dapat dilihat dari (1) ketentuan yang termasuk dalam rancangan *omnibus law* saling terkait satu sama lain; dan (2) judul rancangan *omnibus law* tersebut cukup untuk merepresentasikan ketentuan yang diatur di dalamnya.³⁰

²⁹ Richard Briffault, “The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma”, *Columbia Public Law Research Paper No. 14-644*, 2019, hlm. 1634-1635

³⁰ Peter S. Wattson, *Permissibility of Omnibus Bills under the Minnesota Constitution’s Single Subject Clause*, Senate Counsel, Research, and Fiscal Analysis, 2018

Box 2. Intisari dan Lessons Learned (Amerika Serikat)

1. Tanpa diberlakukannya pembatasan pada penggunaan metode *omnibus*, rancangan *omnibus law* sangat **mudah ditunggangi kepentingan politik tertentu**. Kelemahan praktik *omnibus law* ini mendorong kelompok di dalam dan luar parlemen untuk menuntut agar parlemen di tingkat federal merancang undang-undang yang mewajibkan setiap rancangan undang-undang hanya mengatur satu subjek saja (kampanye *One Subject at a Time Act*).
2. Ketentuan *single subject rules*, yang berlaku untuk *omnibus law*, sudah diatur di beberapa negara bagian (lihat Lampiran I), namun belum diatur di tingkat pemerintahan federal. Ketentuan *single subject rules* ini perlu diterapkan untuk **menghindari penyelundupan pasal-pasal yang tidak berhubungan dengan judul dan menghindari praktik *logrolling***³¹. Hal ini juga membuat parlemen lebih mudah untuk **mengkaji setiap pasal dalam rancangan *omnibus law* secara mendalam**.

INGGRIS

Sejak 1860-an Inggris telah menggunakan metode *omnibus* dalam penyusunan beberapa undang-undang. *Budget Finance Bill* merupakan salah satu *omnibus law* tertua yang disusun pada tahun 1861. *Budget Finance Bill* adalah proposal, beserta dokumen pendukung, yang setiap tahun diajukan oleh Kanselir Keuangan (*Chancellor of the Exchequer*) kepada *House of Commons*. Isinya adalah penetapan kondisi keuangan negara dan setiap perubahannya yang direncanakan untuk perpajakan dan pengeluaran negara. Pada 1860, William Gladstone (*Chancellor of the Exchequer*) mengubah prosedur *budgeting* dengan memasukkan seluruh proposal keuangan pada tahun itu, dan mencabut *paper duties*, melalui satu *omnibus law*. Namun, *House of Lords* menolak keseluruhan usulan *budgeting* tersebut. Tahun berikutnya (1861), Gladstone kembali mengajukan *Budget Finance Bill* dengan metode *omnibus*, dan *House of Lords* memutuskan untuk menyetujuinya.³² Hal ini merupakan asal usul penggabungan seluruh kebijakan keuangan selama setahun dalam satu *bill*. Selanjutnya pada tahun 1865, Inggris menerbitkan *omnibus law* yang memungkinkan asuransi di Inggris

³¹ *Logrolling* adalah praktik politik dimana legislator saling bertukar bantuan (*favour*) dengan mendukung suatu undang-undang agar legislator lainnya mendukung undang-undang yang lain

³² L.G. Chiozza Money, *Money's Fiscal Dictionary* (London: Methuen & Co, 1910).

berlaku untuk warganya di luar negeri.³³ Metode *omnibus* kemudian digunakan untuk berbagai undang-undang lainnya, dan yang terkini adalah *omnibus law* tentang Brexit.

Pada tahun 2019, Inggris menerbitkan rancangan *omnibus law* tentang Brexit dengan judul “*Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Bill 2019.*” *Bill* ini mengubah banyak peraturan yang berkaitan dengan keluarnya Inggris dari Uni Eropa. Karena Brexit berdampak ke banyak aspek kehidupan masyarakat luas, maka rancangan *omnibus law* ini juga merevisi banyak peraturan di berbagai sektor yang terdampak. Sektor-sektor tersebut antara lain: pelayanan kesehatan, perindustrian, kelistrikan, perpajakan, jasa keuangan, ekstradisi dan imigrasi.

Keluarnya Inggris dari Uni Eropa tentu menimbulkan berbagai tantangan perekonomian. Oleh karena itu, fokus dari *bill* ini adalah untuk menunjang proses adaptasi Brexit yang aman, serta meminimalisir kerugian yang tak terelakkan. *Omnibus law* ini terdiri dari 15 bagian, berisi hal-hal yang diajukan oleh 9 Menteri. *Bill* ini difokuskan pada upaya untuk melindungi warga negara Inggris serta menopang perekonomian, perusahaan dan pekerjaan, khususnya di sektor ekonomi utama.

Sejak masa-masa awal *omnibus bill* diperkenalkan di tahun 1860-an, Inggris sudah menyadari ‘gemuk’-nya peraturan ini beserta konsekuensinya. Pada 12 Mei 1862, dalam perdebatan di *House of Commons*, beberapa anggota menyampaikan kritik terhadap *omnibus bill* yang dikenal sebagai *Supply Bill*. *Bill* ini dipandang terlalu luas cakupannya, sehingga *The House of Commons* tidak dapat secara maksimal menggarap *bill* ini. Mereka berargumen bahwa karena banyaknya topik bahasan, maka semua diskusi akan sia-sia sebab setiap topik pembahasan akan dilakukan dengan terburu-buru dan tidak fokus. Ketika salah satu anggota mulai membahas tentang pajak, anggota berikutnya akan langsung membicarakan *stamps*, kemudian anggota lainnya lagi akan membicarakan *customs*, berikutnya lagi akan membahas penanganan cukai, dan seterusnya. Hal tersebut menjadi gambaran bahwa pembahasannya hanya akan menjadi diskusi tanya-jawab seadanya.³⁴

Argumen serupa juga disampaikan dalam perdebatan di *House of Commons* pada 15 Juni 1939 saat membahas *Agricultural Development Bill*. Reginald Dorman-Smith (Menteri Pertanian pada saat itu)

³³ Stephen Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England* (London: Longmans Green, 1884).

³⁴ House of Commons Debate 12 Mei 1862 Vol. 166, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1862/may/12/committee>, diakses 11 Agustus 2020.

menyampaikan argumennya bahwa: “*Although this Agricultural Development Bill is, I admit, something of an omnibus Bill, and contains a number of different proposals, I do not suggest for a moment that it deals with all the problems of agriculture. It will never be practicable to legislate in one comprehensive all-embracing Bill for all the aspects of such a complex industry.*”³⁵ Dorman-Smith menekankan bahwa sektor seromit pertanian tidak akan bisa diatur secara menyeluruh dalam satu undang-undang.

Masalah berikutnya dalam penggunaan *omnibus bill* adalah ketidaksesuaian isi dengan judul. Dalam perdebatan di *House of Lords* pada 23 Februari 1993 saat membahas *omnibus bill* yang berjudul *Housing and Urban Development Bill*, Lord Williams of Elvel mengkritik isi *bill* tidak sesuai dengan judul. Williams menekankan bahwa judul “*Housing and Urban Development Bill*” sangat keliru, sebab tidak ada ketentuan dalam *bill* ini yang benar-benar mengatur tentang perumahan dan hanya sedikit yang mengatur tentang *urban development*.³⁶

Pada tahun 2013, sebuah laporan yang dibuat oleh *The Political and Constitutional Reform Committee House of Commons* menyoroti beberapa masalah dalam legislasi Inggris, salah satunya adalah *volume* peraturan yang kian lama kian membesar. *Bills* yang ‘gemuk’ ini seringkali ditentang karena banyaknya pasal dan luasnya cakupan pengaturan, sebagaimana dinyatakan oleh Dr. Ruth Fox, yang menyoroti *The Coroners and Justice Bill 2009* sebagai contoh *omnibus* yang terlalu ‘gemuk’. Ia berpendapat: “*everything gets shoved into the department’s opportunity to legislate, and you end up with a whole set of disparate provisions that Members find difficult to scrutinize.*”³⁷ Dalam laporan *House of Lords Select Committee on the Constitution* tahun 2009 juga disampaikan kritik terhadap luasnya cakupan *Coroners and Justice Bill* ini. Luasnya aspek yang tercakup dalam *bill* ini menyebabkan parlemen kurang efektif dalam melakukan pembahasan sehingga pengujian secara kritis pun menjadi terhambat.³⁸

³⁵ House of Commons Debate 15 Juni 1939 Vol. 348, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1939/jun/15/agricultural-development-bill>, diakses 11 Agustus 2020.

³⁶ House of Lords Debate 23 Februari 1993 Vol. 543, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1993/feb/23/housing-and-urban-development-bill>, diakses 11 Agustus 2020.

³⁷ House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Ensuring standards in the quality of legislation*, First Report of Session 2013-14 (London: House of Commons Stationery Office Limited, 2013), Ev. 46.

³⁸ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Coroners and Justice Bill*, 10th Report of Session 2008–09 (London: House of Lords Stationery Office Limited, 2009), hlm. 3.

Laporan dari *Political and Constitutional Reform Committee* 2013 merekomendasikan kode etik tentang standar legislatif untuk menjaga kualitas peraturan. Rekomendasi yang diberikan terkait *omnibus bill* adalah: karena *omnibus bill* mengandung banyak topik, maka harus dibuat penjelasan tentang bagaimana setiap bagian dari *bill* tersebut berdampak kepada tujuan utama *bill*, beserta alasan mengapa bagian-bagian tersebut tidak dapat dipisahkan menjadi *bill* tersendiri secara terpisah.³⁹ Akan tetapi, hingga sekarang tidak ada tindak lanjut dari rekomendasi ini. *Political and Constitutional Reform Committee* yang memberikan rekomendasi ini dibubarkan pada tahun 2015.

Di samping contoh-contoh *omnibus bill* di atas, Inggris juga memiliki *omnibus bill* yang hanya bertujuan untuk mencabut beberapa ketentuan atau keseluruhan undang-undang yang dianggap sudah tidak relevan, yang dikenal dengan *Statute Law Revision Act* dan *Statute Law Repeals Act*.⁴⁰ *Omnibus bill* jenis ini tidak memberlakukan ketentuan-ketentuan baru. Isinya biasanya berbentuk tabel yang memberikan keterangan nama undang-undang diubah di bagian kiri dan keterangan mengenai bagian yang dihapuskan di bagian kanannya. Contohnya:

Statute (Undang-Undang)	Title, short title or subject (Judul)	Extent of repeal (Bagian yang dicabut)
2 Edw. 3. (1328).	Statute of Northampton.	Chapter 8

Naskah *Statute Law Revision Act* atau *Statute Law Repeals Act* selalu diawali dengan:

“An Act to revise the statute law by repealing enactments which have ceased to be in force or have become unnecessary and re-enacting a provision of certain Acts which are otherwise spent.”

Selain mencabut, *statute Law Revision Act* juga dapat memberlakukan kembali ketentuan yang sebelumnya sudah dicabut.

³⁹ House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Ensuring standards in the quality of legislation*, First Report of Session 2013-14 (London: House of Commons Stationery Office Limited, 2013), hlm. 50.

⁴⁰ Massicotte, Louis, “Omnibus Bills in Theory and Practice,” *Canadian Parliamentary Review* (2013).

Box 3. Intisari dan Lessons Learned (Inggris)

1. Banyaknya pasal dan luasnya cakupan sebuah rancangan undang-undang dengan metode *omnibus* merupakan masalah yang telah dikeluhkan oleh anggota parlemen di Inggris sejak tahun 1860-an. Keberatan tersebut dikarenakan **sulitnya mencermati seluruh pasal dalam rancangan yang diajukan, serta adanya pasal-pasal yang tidak relevan dengan judul dan tujuan yang ingin dicapai.**
2. Namun demikian, ada juga beberapa rancangan undang-undang dengan metode *omnibus* yang pada akhirnya diterima oleh parlemen. Perbedaan mendasarnya adalah, *omnibus bill* yang diterima, meski banyak pasalnya, **memiliki keterkaitan dan relevansi langsung dengan judul dan tujuan yang ingin dicapai** (*Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Bill 2019*).
3. *Political and Constitutional Reform Committee of the UK Parliamentary* telah menggarisbawahi 2 elemen penting yang menjadi keharusan dalam penyusunan *omnibus bill* yaitu: **(1) bahwa setiap pasal yang tercantum wajib memiliki hubungan langsung dengan tujuan utama dari rancangan undang-undang yang diajukan; dan (2) terdapat argumentasi yang kuat bahwa pasal-pasal dalam rancangan undang-undang tidak dapat dipecah menjadi beberapa UU tersendiri.**

SELANDIA BARU

Di Selandia Baru, metode *omnibus* sudah sangat lazim diterapkan. Sejak 1990-an, *the House* (Majelis) telah mengadopsi berbagai upaya untuk mempersingkat proses legislasi, salah satunya melalui metode *omnibus*. Pada perkembangannya, terdapat perdebatan di parlemen bahwa proses simplifikasi dan efisiensi melalui metode *omnibus* sudah terlalu berlebihan.

Contoh penggunaan *omnibus bills* yang berlebihan adalah *finance bills* (pengaturan tentang *budget*) tahun 1988–1991.⁴¹ Selama 4 tahun itu, *finance bill* mencakup berbagai kumpulan topik yang sebagian besarnya tidak berkaitan dengan *budget*. *Finance bill* 1991 merubah

⁴¹ Claudia Geiringer, et al., *What's the Hurry?: Urgency in the New Zealand Legislative Process 1986-2010* (Wellington: Victoria University Press, 2011), hlm. 62.

25 undang-undang yang berbeda dan tidak ada satupun yang berkaitan dengan *budget*.⁴²

Oleh karena itu, untuk mengurangi penyalahgunaan praktik ini, *Standing Orders*⁴³ 1995 menetapkan limitasi dan restriksi yang signifikan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang dapat menggunakan metode *omnibus* dan kondisi-kondisi yang memungkinkan penyusunan rancangan *omnibus law*. Namun, beberapa anggota parlemen dan pejabat tinggi mengajukan relaksasi terhadap pembatasan tersebut.⁴⁴ Pada 2003, Penasehat Utama Parlemen (*Chief Parliamentary Counsel*) dan Komite Penasehat Legislasi (*Legislation Advisory Committee*) merekomendasikan relaksasi terhadap restriksi tersebut, yaitu “to allow the government to introduce omnibus bills that affect a particular sector” (mengizinkan Pemerintah untuk mengajukan rancangan *omnibus bill* yang mempengaruhi suatu sektor tertentu).⁴⁵

Sebagai alternatif, melalui *Standing Order* 2011, *the House* mengadopsi beberapa perubahan terhadap proses legislatif, yaitu *cognate bills*. *Cognate bills* adalah dua atau lebih *bill* yang saling berkaitan dari segi subjeknya, yang diajukan ke Parlemen sebagai satu paket untuk dibahas secara bersamaan, namun tetap dalam rancangan yang terpisah.⁴⁶ Jika metode *omnibus* mempercepat proses legislasi, maka pengelompokkan beberapa rancangan *bill* menjadi *cognate bills* juga memiliki efek yang mirip dengan *omnibus*, namun lebih transparan karena setiap rancangan akan tetap dibahas satu-persatu.⁴⁷

Sejak *Standing Orders* 2008 sampai *Standing Orders* 2017 (yang terbaru), Selandia Baru telah mengatur mengenai batasan penggunaan *omnibus bills* yang diperbolehkan, antara lain: *finance bills*, *taxation bills*, *statutes amendment bills*, peraturan daerah, dan *maori bills* (masyarakat adat Selandia Baru). Selain bidang yang diatur di atas, metode *omnibus* hanya diizinkan untuk:

“interrelated topics that can be regarded as implementing a single broad policy, and of a similar nature.”⁴⁸

⁴² David McGee QC, “Concerning Legislative Process”, *Otago Law Review* 417 (2007), hlm. 428.

⁴³ *Standing Orders* adalah peraturan prosedural untuk *the House* beserta komite-komitennya.

⁴⁴ Claudia Geiringer, *et al.*, *What’s the Hurry?*, hlm. 134.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 135.

⁴⁶ Parliament of New South Wales, “Legislative Process Explained,” <https://www.parliament.nsw.gov.au/bills/Pages/Legislative-process-explained.aspx>

⁴⁷ Claudia Geiringer, *et al.*, *What’s the Hurry?: Urgency in the New Zealand Legislative Process 1986-2010* (Wellington: Victoria University Press, 2011), hlm. 62.

⁴⁸ New Zealand Parliament, *Standing Orders* 2008, Article 258.

Metode *omnibus* terus digunakan di Selandia Baru. Perkembangan terkini terkait penggunaan *omnibus bills* pada proses legislasi Selandia Baru adalah: Pertama, pada Februari 2019, omnibus bill tentang *Financial Markets (Derivatives Margin and Benchmarking) Reform Amendment Bill* diajukan oleh Menteri *Commerce and Consumer Affairs* kepada Parlemen, dengan tujuan untuk memungkinkan pelaku pasar keuangan Selandia Baru dapat mematuhi peraturan internasional serta masuk ke derivatif dan berbagai jenis instrumen finansial lainnya dengan entitas asing penting.⁴⁹ Kedua, pada Juni 2019, *Taxation omnibus bill* diajukan oleh Menteri *Revenue* kepada Parlemen. *Taxation bill* diajukan untuk mengubah 12 peraturan, dengan tujuan simplifikasi dan modernisasi kebijakan administrasi sosial; serta lebih mendorong belanja negara untuk *research and development*.⁵⁰

Penggunaan metode *omnibus* di Selandia Baru juga digunakan untuk *Statutes Amendment Bill* yang disahkan oleh Parlemen Selandia Baru pada 2007. *Statutes Amendment Bill* tersebut melakukan perubahan terhadap 48 peraturan. Namun, perubahan-perubahan tersebut bersifat minor, teknis, dan non-kontroversial. Contoh perubahannya adalah penggunaan terminologi, perubahan prosedural, dan perubahan berbagai referensi silang.⁵¹

Statutes Amendment Bills merupakan salah satu *omnibus bill* yang penggunaannya diperbolehkan oleh *Standing Orders*.⁵² *Statutes Amendment Bills* merupakan pengecualian dari kewajiban ‘*interrelated topics*’ karena dapat mengubah berbagai ketentuan dalam banyak undang-undang yang tidak berkaitan satu dengan lainnya.

⁴⁹ New Zealand Law Society, “Omnibus Financial Market Bill Introduced” <https://www.lawsociety.org.nz/news-and-communications/latest-news/news/omnibus-financial-market-bill-introduced>

⁵⁰ New Zealand Law Society, “Taxation Omnibus Bill Introduced” <https://www.lawsociety.org.nz/news-and-communications/latest-news/news/taxation-omnibus-bill-introduced>

⁵¹ Clayton Cosgrove, “Omnibus Bill passed by Parliament” <https://www.beehive.govt.nz/release/omnibus-bill-passed-parliament>

⁵² New Zealand Parliament, *Standing Orders 2017*, Article 258 (1)(f).

Box 4. Intisari dan Lessons Learned (Selandia Baru)

1. Untuk membatasi penggunaan metode *omnibus* yang dipandang sudah terlalu berlebihan (*overused*), *Standing Orders* sejak tahun 1995 telah **membatasi topik dan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat disusun dengan metode *omnibus***.
2. Selain topik-topik yang diatur dalam *Standing Orders*, mengubah beberapa undang-undang melalui *omnibus bill* diperkenankan apabila ketentuan-ketentuan yang diubah berkaitan satu dengan yang lainnya (***interrelated topic***); setiap undang-undang yang diubah memiliki kesamaan sifat (***similar nature***); atau apabila rancangan *bill* tersebut telah disetujui oleh *Parliamentary Business Committee*.⁵³
3. ***Cognate bills* dijadikan alternatif dari metode *omnibus***. *Cognate bills* adalah dua atau lebih *bill* yang saling berkaitan dari segi subjeknya, yang diajukan ke parlemen sebagai satu paket untuk dibahas secara bersamaan, namun tetap berbentuk beberapa rancangan yang terpisah. Dengan metode ini, parlemen dapat memiliki *helicopter view* untuk melihat keterkaitan antara undang-undang yang satu dengan lainnya, sehingga pembahasannya dapat berfungsi sebagai sarana untuk melakukan harmonisasi.

JERMAN

Walaupun metode *omnibus* umumnya dilakukan oleh negara-negara *common law*, namun Jerman, yang merupakan negara *civil law*, sudah beberapa kali menerbitkan *omnibus law*. Menurut *Federal Ministry of Justice* Jerman, *omnibus law* (atau biasa dikenal sebagai *omnibus act* di Jerman) adalah:

“An omnibus act is one means by which various laws can be amended, created or repealed in a single legislative act.”

Di Jerman, penggunaan metode *omnibus* digunakan apabila perubahan ketentuan dalam *principal acts* (undang-undang)⁵⁴ mempengaruhi ketentuan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan metode *omnibus*, perubahan masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut tidak perlu dilakukan satu-

⁵³ *Business Committee* berfungsi untuk merekomendasikan kapan pertemuan parlemen dilakukan dan topik yang akan didiskusikan, menentukan anggota dari *committees* lain, dan menentukan perlu atau tidaknya perpanjangan waktu pertemuan parlemen dibutuhkan.

⁵⁴ *Principal Acts* adalah peraturan utama yang mengatur subjek atau bidang tertentu.

persatu. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan konsistensi batang tubuh peraturan yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan yang diubah atau ditetapkan dalam *omnibus law*.⁵⁵

Omnibus law di Jerman tidak hanya digunakan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang (*acts*). Metode *omnibus* juga digunakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan pelaksana yang terkait dengan *acts* yang diubah.

Pada 2012, Jerman mengesahkan sebuah *omnibus act* yaitu *The Federal Recognition Act*. Undang-undang ini terdiri dari beberapa peraturan baru dan mengubah berbagai peraturan mengenai lebih dari 600 jenis pekerjaan yang diatur oleh Pemerintah Federal. *The Recognition Act* menyederhanakan dan menetapkan standar untuk prosedur evaluasi profesional asing atau kualifikasi vokasi. Tujuannya adalah untuk menegaskan persyaratan tenaga ahli di Jerman serta memudahkan tenaga ahli dari luar negeri untuk menggunakan kualifikasi profesional atau vokasional mereka dalam pasar tenaga kerja Jerman, sehingga menunjang insentif yang lebih besar untuk datang dan bekerja di Jerman.⁵⁶ Pada 2017, Kementerian Pendidikan mengkaji dan melaporkan implementasi *Federal Recognition Act*. Dalam laporannya, dinyatakan bahwa dua tujuan utama *Recognition Act* telah tercapai.

Pada November 2018, Pemerintah Federal telah mengadopsi *Omnibus Energy Act*. Peraturan ini bertujuan untuk mengimplementasikan poin-poin penting dalam *coalition agreements*⁵⁷ – khususnya mengenai ekspansi energi terbarukan yang efisien dan *market-oriented*.⁵⁸ Terkait pembangkit listrik tenaga angin di darat dan instalasi fotovoltaik, *Omnibus Energy Act* mengatur tender khusus dengan tambahan 4 GW selama kurun waktu 2019-2021.⁵⁹ Masih di tahun 2018, Parlemen Federal juga mengadopsi sebuah *omnibus act* lain, yaitu *German Federal Data Protection Act (Bundesdatenschutzgesetz-BDSG)* yang bertujuan untuk menyesuaikan ketentuan-ketentuan dalam lebih dari 140 hukum

⁵⁵ Federal Ministry of Justice, *Manual for Drafting Legislation*, 2008.

⁵⁶ Federal Ministry of Education and Research, *Federal Recognition Act*, 2012.

⁵⁷ Pada Februari 2018, Dua Partai Politik terbesar di Jerman – CDU/CSU (*Christian Democratic Union/Christian Social Union*) dan SPD (*Social Democratic Party*) telah menyepakati sebuah *coalition agreement* (perjanjian koalisi) yang berisi komitmen kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintahan baru selama 4 tahun memegang kekuasaan, salah satunya di sektor energi.

⁵⁸ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, "More secure and more affordable: Federal Government makes energy transition fit for the future" <https://www.bmwi-energie.wende.de/EWD/Redaktion/EN/Newsletter/2018/10/Meldung/topthem a.html>

⁵⁹ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *Draft of the Integrated National Energy and Climate Plan*, 2018.

nasional tentang *data protection* terhadap GDPR (*General Data Protection Regulation*, EU 2016). Negara bagian secara responsif melakukan penyesuaian terhadap peraturan tersebut melalui peraturan negara bagian masing-masing. Peraturan negara bagian tentang *data protection* contohnya adalah *the Hessian Data Protection Act (Hessisches Datenschutzgesetz)*.⁶⁰

Box 5. Intisari dan Lessons Learned (Jerman)

1. Jerman **menerapkan konsep *single subject rules***. Hal ini diatur dalam *Manual for Drafting Legislation 2008* yang diterbitkan oleh Federal Ministry of Justice, yang mengatur bahwa “*There must be a sufficiently close link between the individual parts of an omnibus act*”. Sejauh ini, praktiknya *omnibus law* yang diundangkan hanya mengatur satu subjek saja.
2. *Omnibus law* di Jerman dimungkinkan mengubah pengaturan pada **peraturan turunan atau peraturan pelaksana apabila diperlukan**, sebagaimana diatur dalam *Manual for Drafting Legislation 2008*.
3. Negara bagian dalam praktiknya secara **proaktif melakukan penyesuaian peraturan-peraturan daerah mereka terhadap *omnibus law* yang diundangkan**.

III. KESIMPULAN PENGGUNAAN METODE OMNIBUS DI BERBAGAI NEGARA

Berdasarkan praktik penggunaan metode *omnibus* di berbagai negara sebagaimana telah dibahas di atas, dapat disimpulkan bahwa (1) metode *omnibus* digunakan karena memiliki beberapa kelebihan; (2) namun mengandung berbagai kelemahan; (3) terdapat beberapa persyaratan yang diatur oleh negara-negara untuk membatasi penggunaan metode *omnibus*; (4) dan terdapat beberapa alternatif atau solusi yang diterapkan oleh setiap negara untuk mengatasi berbagai kelemahan dari penggunaan metode *omnibus*.

Kelebihan Omnibus Law

Metode *omnibus law* kerap digunakan di berbagai negara dengan alasan-alasan sebagai berikut:

⁶⁰ Christian L. Geminn, “The New Federal Data Protection Act – Implementation of the GDPR in Germany,” *E-conference on National Adaptations of the GDPR* (2018).

a. Proses legislasi dapat lebih cepat

Perubahan yang ingin dilakukan oleh Pemerintah dan/atau DPR akan lebih cepat dilakukan dengan metode *omnibus*, dibandingkan dengan melakukan amandemen peraturan perundang-undangan satu-persatu.

b. Menghemat biaya penyusunan dan pembahasan

Karena prosesnya yang lebih cepat, metode ini tidak memerlukan biaya penyusunan dan pembahasan yang besar.

c. Memudahkan harmonisasi peraturan

Omnibus law dapat membantu parlemen dalam melihat keterkaitan antar ketentuan yang diatur, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif dan karenanya memudahkan harmonisasi.

Kelemahan Omnibus Law

Di sisi lain, pada praktiknya, metode *omnibus law* memiliki berbagai kelemahan, sehingga dapat menimbulkan reaksi penolakan publik. Kelemahan ini biasanya ditemukan dalam *omnibus law* yang mengatur terlalu banyak topik (*multi and diverse subjects*).

a. *Multi & diverse subjects* menyebabkan kelompok kritis dalam parlemen dan masyarakat mengalami kesulitan memberikan masukan

Di Kanada, luasnya cakupan materi *omnibus law* dan cepatnya proses legislasi yang dilaksanakan menyulitkan parlemen untuk mengkajinya secara mendalam. Tujuan penyusunan *omnibus law* oleh pemerintah umumnya untuk mempercepat proses legislasi, sehingga seringkali tenggat waktu yang diberikan tidak memadai bagi parlemen untuk mengkaji substansinya. Kondisi tersebut mempersempit ruang publik untuk berpartisipasi dalam penyusunannya.

b. Penyelundupan pasal-pasal yang condong pada kepentingan kelompok tertentu

Besar atau luasnya cakupan pengaturan *omnibus law* dapat menimbulkan maraknya praktik *riders* (penyelundupan pasal). Praktik ini berusaha untuk menyertakan ketentuan yang tidak sesuai

dengan judul dan tujuan rancangan undang-undang dan tidak diinginkan oleh masyarakat.⁶¹

c. Keterbatasan untuk mengakomodir kepentingan masyarakat luas

Akibat dari terbatasnya kesempatan parlemen untuk mengkaji secara mendalam substansinya dan sempitnya ruang partisipasi publik, *omnibus law* yang mengandung terlalu banyak topik sulit untuk mengakomodir kepentingan masyarakat luas.

Persyaratan yang Digunakan Negara Lain untuk Membatasi Penggunaan Metode Omnibus

Menyadari bahwa *omnibus law* memiliki potensi untuk disalahgunakan, beberapa negara telah mengatur berbagai persyaratan untuk membatasi penggunaan metode ini:

a. Mengharuskan Omnibus Law Hanya Mengatur Topik-Topik yang Berkaitan Saja

Sebagaimana diatur pada *Manual for Drafting Legislation* 2008 yang diterbitkan oleh *Federal Ministry of Justice* Negara Jerman, harus ada keterkaitan yang kuat (*close link*) antar ketentuan-ketentuan yang diatur dalam *omnibus law*. Untuk mengatur hal yang serupa, istilah yang digunakan oleh Selandia Baru adalah '*interrelated topics*' atau '*similar nature*'. Istilah '*interrelated topics*' juga digunakan oleh Kanada.

Apabila dikaitkan dengan RUU Cipta Kerja, terdapat topik-topik yang tidak memiliki '*close link*', '*interrelated topics*', dan '*similar nature*'. Banyak sekali topik yang diatur dalam RUU Cipta Kerja, dua di antaranya adalah ketenagakerjaan dan penataan ruang. Keduanya tidak memiliki keterkaitan satu sama lain, tetapi penataan ruang diatur di dalam RUU Cipta Kerja.

b. Menegaskan Semua Ketentuan dalam Omnibus Law Harus Berhubungan dengan Judulnya

Ketentuan seperti ini dapat ditemukan di beberapa peraturan negara bagian di Amerika Serikat. Contohnya, konstitusi negara bagian California mengatur muatan dari undang-undang yang

⁶¹ Louis Massicotte, "Omnibus Bills in Theory and Practice", *Canadian Parliamentary Review* (2013), hlm. 15

tidak berhubungan dengan judul dianggap tidak berlaku (*void*). Contoh lain, konstitusi Negara Bagian Minnesota mengatur bahwa peraturan perundang-undangan harus mengatur satu subjek saja (*single subject*) yang digambarkan oleh judulnya.

Apabila dikaitkan dengan RUU Cipta Kerja, terdapat ketentuan-ketentuan yang dianggap tidak berhubungan dengan judulnya. Hal ini akan dibahas di bagian IV tentang *Good Legislation Making* di Indonesia.

c. Membatasi Penggunaan *Omnibus Law* untuk Mengatur Hal-Hal Tertentu Saja

Di Selandia Baru, penggunaan metode *omnibus* hanya diperbolehkan untuk *finance bills*, *taxation bills*, *statutes amendment bills*, peraturan daerah, dan *maori bills* (masyarakat adat Selandia Baru). Penggunaan metode *omnibus* di luar hal-hal tersebut hanya dapat dilakukan pada kondisi-kondisi tertentu dan harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.

Alternatif Solusi yang Diterapkan oleh Negara Lain untuk Mengatasi Kelemahan *Omnibus Law*

Selain memberikan pembatasan-pembatasan, negara lain juga telah mengembangkan alternatif solusi untuk mengatasi kelemahan *omnibus law*, seperti:

a. Memecah satu *Omnibus Law* yang Terlalu ‘Gemuk’ ke Beberapa *Omnibus Law*

Di Kanada, *omnibus law* yang mengatur terlalu banyak topik (*Bill C-94*) akhirnya dipecah menjadi 8 (delapan) rancangan *omnibus law*. Hal ini tentunya mempermudah parlemen dan masyarakat untuk mengkajinya.

b. Menggunakan Metode *Cognate Bills*

Di Selandia Baru, *cognate bills* dijadikan alternatif dari metode *omnibus*. *Cognate bills* adalah dua atau lebih *bill* yang saling berkaitan dari segi subjeknya, yang diajukan ke parlemen sebagai satu paket untuk dibahas secara bersamaan, namun tetap dalam bentuk beberapa rancangan yang terpisah. Dengan begitu, parlemen tetap dapat melakukan harmonisasi antara satu peraturan dengan lainnya.

IV. GOOD LEGISLATION MAKING DI INDONESIA

Agar kelemahan metode *omnibus* dapat diatasi, undang-undang yang disusun dengan metode ini harus mengikuti standar-standar *good legislation making*.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan penentu dari terciptanya *good legislation*. Oleh karena itu, sangat penting bagi penyusun peraturan perundang-undangan untuk memahami teori dan metodologi pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang secara nyata dapat menyelesaikan masalah atau mencapai tujuan yang ingin dicapai.⁶²

Sebelum membahas berbagai teori dan metodologi *good legislation making* yang berlaku secara universal, perlu dibahas terlebih dahulu standar *good legislation making* yang berlaku di Indonesia.

Kesesuaiannya dengan UUD 1945

Sebagai peraturan tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan⁶³. Artinya, semua peraturan di bawahnya harus mengacu pada UUD 1945. Hal ini sesuai dengan asas *lex inferior derogat lex superior*. Dengan kata lain, materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Materi muatan yang diatur dalam UUD 1945, antara lain adalah jaminan hak asasi manusia, prinsip-prinsip dan dasar negara, dan arah pembangunan negara. Hal-hal yang diatur dalam UUD 1945 tersebut merupakan suatu *constitutional imperatives* yang tidak boleh dilanggar oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Oleh karena itu, RUU Cipta Kerja yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia harus sesuai dengan UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (4) yang mengatur bahwa:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”

⁶² Ann Seidman, et. al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, (London: Kluwer Law International, 2001), hlm. 39

⁶³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011), Pasal 3.

Melihat prinsip-prinsip yang diatur di atas, sangat jelas bahwa perekonomian di Indonesia harus berorientasi pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Faktanya, RUU Cipta Kerja melakukan pencabutan, perubahan, dan penguangan pasal-pasal baru yang justru melemahkan perlindungan daya dukung ekosistem. Naskah Akademis RUU Cipta Kerja tidak memberikan referensi dasar terhadap pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Sebagaimana diketahui, pembangunan berkelanjutan memberikan pertimbangan yang setara terhadap pentingnya pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, dan perlindungan daya dukung ekosistem. RUU Cipta Kerja dinilai terlalu condong kepada pertumbuhan ekonomi dan dapat mengorbankan aspek perlindungan daya dukung ekosistem dan keadilan sosial untuk kepentingan generasi saat ini (*intragenerational equity*) dan masa depan (*intergenerational equity*).

Upaya untuk memudahkan dunia usaha yang tidak diimbangi dengan *environmental safeguards*, akan mendorong intensitas dan perluasan pembangunan infrastruktur dan pelabuhan berskala besar yang berdampak besar terhadap ekosistem. Jika tidak diimbangi dengan pertimbangan daya dukung ekosistem, ekspansi tersebut dapat menyebabkan degradasi fungsi ekosistem dan kelangkaan sumber daya alam, serta menyebabkan kerugian terhadap masyarakat.⁶⁴

Perekonomian negara yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan akan bermanfaat secara jangka pendek saja, dan akan menimbulkan kerugian yang sangat besar secara jangka panjang.

Untuk merespon permasalahan global yang terjadi saat ini, seperti dampak perubahan iklim, *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) menjelaskan mengenai munculnya generasi kebijakan investasi yang baru (*emerging new generation of investment policies*). Kebijakan investasi “*new generation*” ini menempatkan pembangunan berkelanjutan sebagai elemen yang dapat meningkatkan daya tarik investasi dan dijadikan sebagai dasar untuk mendapatkan keuntungan dari investasi. Sehingga, investasi “*new generation*” ini bertujuan untuk secara sistematis mengintegrasikan pembangunan berkelanjutan ke dalam iklim investasi di tingkat nasional dan internasional. Secara umum, investasi “*new generation*” memiliki karakter antara lain adanya upaya untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan melalui investasi yang bertanggungjawab (*responsible*

⁶⁴ Penjelasan lebih lengkap mengenai proyeksi dampak RUU Cipta Kerja di sektor kelautan dapat ditemukan di naskah analisis dan rekomendasi kebijakan *Indonesia Ocean Justice Initiative* yang berjudul “RUU Cipta Kerja dan Implikasinya terhadap Pembangunan Berkelanjutan di Sektor Kelautan”

investment), dengan menempatkan target-target sosial dan lingkungan hidup sejajar dengan target pertumbuhan ekonomi;

Box 6. Menguatnya Kesadaran Negara-Negara akan Pentingnya Investasi yang Memperhatikan Pembangunan Berkelanjutan

Negara-negara dengan perekonomian besar mulai beralih pada konsep investasi “*new generation*”. Contohnya, Amerika Serikat sebagai investor terbesar dunia, mulai memperhatikan aspek *sustainability* (keberlanjutan) dalam berinvestasi. Amerika memiliki *global sustainable assets* sebesar \$11.9 triliun, dimana 25%-nya merupakan *sustainable investing*. Survey dari Schrodgers menunjukkan bahwa lebih dari 60% penduduk Amerika sepakat bahwa investasi harus mempertimbangkan faktor keberlanjutan. Meningkatnya ketertarikan dunia terhadap ESG (*environmental, social and governance*) *investing* mendesak perusahaan-perusahaan untuk benar-benar memperhatikan faktor-faktor ESG *investing*.

Studi terbaru dari Bank of America menemukan bahwa perusahaan-perusahaan yang serius memperhatikan faktor ESG *investing* memiliki performa yang lebih baik secara finansial.⁶⁵ Terlebih lagi pada tahun 2020, seiring terjadinya pandemi global, menurunnya pasar saham disertai dengan meningkatnya kesadaran akan kerusakan lingkungan, mendorong ESG *investing* untuk lebih diutamakan lagi. Dilihat dari tujuannya, ESG *investing* merupakan salah satu penerjemahan dari konsep investasi “*new generation*” yang telah dijelaskan di atas.

Investasi yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan juga mulai menjadi perhatian Uni Eropa. Pemulihan ekonomi yang cepat dari pandemi jelas merupakan masalah yang paling mendesak saat ini. Banyak negara anggota Uni Eropa telah meluncurkan paket stimulus ekonomi yang ambisius, mereka baru saja menyetujui paket sebesar 750 miliar euro (\$882 miliar), yang memprioritaskan investasi “hijau” seperti energi terbarukan, *circular economy*, dan transportasi ramah lingkungan. Pada bulan Juni, Jerman meluncurkan paket stimulus sebesar 130 miliar euro yang mencakup efisiensi energi, transportasi ramah lingkungan, dan hidrogen. Prancis juga telah mengembangkan rencana *green stimulus*, yang berfokus pada industri penerbangan dan kegiatan UMKM yang lebih *sustainable*, kendaraan energi terbarukan, dan jalur sepeda.

⁶⁵ Ellen Sheng, “US continues to lag behind ESG,” <https://www.raconteur.net/finance/responsible-investment-2020/usa-esg-investing>, diakses pada 11 Agustus 2020

Contoh lainnya adalah Tiongkok. Di awal tahun 2020, pemerintah Tiongkok mempercepat pembangunan "infrastruktur baru" untuk pemulihan ekonomi, yang mencakup sektor-sektor seperti transportasi dan infrastruktur ramah lingkungan. Pembangunan infrastruktur baru dapat dibuat lebih hijau dengan memasukkan investasi rendah karbon. Porsi investasi hijau diharapkan jauh lebih tinggi saat ini, karena kesadaran Tiongkok akan perlindungan lingkungan hidup di negaranya jauh lebih baik sekarang, dan karena banyak bukti bahwa *green spending* sebenarnya tidak hanya lebih baik untuk lingkungan, tetapi juga lebih baik untuk ekonomi.

Uni Eropa dan Tiongkok berkomitmen untuk menerapkan prinsip "tidak menyebabkan kerugian secara signifikan (*do no significant harm*)" dalam menggunakan semua stimulus ekonominya. Hal ini berarti bahwa uang stimulus tidak dapat digunakan untuk investasi yang membahayakan lingkungan hidup dengan memperburuk kenaikan suhu global.⁶⁶

Selain ketiga contoh di atas, terdapat negara-negara yang sudah secara nyata menempatkan pembangunan berkelanjutan sebagai elemen yang penting dalam pembangunan ekonomi negaranya. Negara-negara ini memiliki performa cukup baik dalam pemenuhan target-target pembangunan berkelanjutan maupun pembangunan ekonominya.

Negara	Peringkat Ease of Doing Business (dari 190 negara)	Peringkat Global Competitiveness (dari 141 negara)	Peringkat Sustainable Development Goals (dari 166 negara)
New Zealand	1	19	16
Denmark	4	10	2
Korea	5	13	20
United Kingdom	8	9	13
Norway	9	17	6
Sweden	10	8	1
Germany	22	7	5

⁶⁶ Dimitri de Boer, "Opportunity to be seized," <https://global.chinadaily.com.cn/a/202008/11/WS5f31e155a31083481725f6ee.html>, diakses 11 Agustus 2020.

Berbicara mengenai pembangunan berkelanjutan, *good governance* juga perlu diperhatikan sebagai prasyarat yang penting dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan tidak akan terwujud tanpa adanya *active, effective, dan fair governance*. Pertama, *active governance* dibutuhkan untuk mengantisipasi dan merespon kebutuhan warga negaranya dan tantangan dari pembangunan berkelanjutan. Kedua, *effective governance* dengan meningkatkan kapasitas pemerintahan dibutuhkan dalam mendorong kebijakan terkait dengan pembangunan berkelanjutan. Ketiga, *fair governance* berperan dalam membangun kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah dalam menciptakan lingkungan yang stabil dan aman yang sangat penting dalam proses terwujudnya pembangunan berkelanjutan.⁶⁷

Jika Indonesia ingin secara optimal meningkatkan pertumbuhan ekonomi, Indonesia perlu memperhatikan tren investasi yang sedang berkembang di dunia, yakni investasi “*new generation*” atau *ESG investing*. **Sehingga, sudah tepat UUD 1945 mengatur bahwa perekonomian nasional harus berbasis prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.** RUU Cipta Kerja yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan akan berdampak pada:

1. **RUU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945; dan**
2. **RUU Cipta Kerja tidak akan mencapai tujuannya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi karena tidak dapat mengikuti tren investasi dunia yang mulai beralih ke investasi yang memperhatikan pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan (sebagaimana diadopsi oleh konsep investasi “*new generation*” dan *ESG investing*).**

Kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Selain kesesuaiannya dengan UUD 1945, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga harus mengikuti ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara garis besar UU No. 12 Tahun 2011 mengatur ketentuan terkait dengan: (1) asas pembentukan; (2) jenis, hierarki, dan materi muatan; (3) perencanaan;

⁶⁷ Helen Clark, "The Importance of Governance for Sustainable Development", <https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/03/13/the-importance-of-governance-for-sustainable-development.html>, diakses pada 11 Agustus 2020

(4) penyusunan; (5) teknik penyusunan; (6) pembahasan dan pengesahan; (7) pengundangan; (8) penyebarluasan; (9) partisipasi masyarakat; dan (10) ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya. Setiap peraturan perundang-undangan yang diundangkan harus mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam Naskah Akademis UU No. 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa aspek terpenting dari peraturan perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*). Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, pada hakikatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.⁶⁸ Efektivitas peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh kualitasnya. Menurut H.A.S Natabaya (2007), tolak ukur berkualitas atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari sering atau tidaknya peraturan dilanggar oleh masyarakat.⁶⁹ Kemudian, apabila suatu peraturan perundang-undangan pernah diajukan pengujiannya ke lembaga peradilan, maka kualitasnya dapat dipertanyakan.

Sebelum peraturan perundang-undangan disusun, diwajibkan adanya naskah akademis, yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah akademis juga dapat berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum.⁷⁰

Sebagai penentu tujuan, isi, dan kualitas peraturan perundang-undangan yang akan disusun, Naskah Akademis perlu menggambarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan sebuah

⁶⁸ Naskah Akademis Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengutip CRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), hlm.4. dan Saiful Bahri, “Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”, <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>, hlm.1, diakses 28 Februari 2011.

⁶⁹ HAS Natabaya, “Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2- Juni 2007.hlm.16.

⁷⁰ Abdul Basyir, “Pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif”, *Jurnal IUS Vol II Nomor 5, Agustus 2014*, hlm. 295.

peraturan perundang-undangan. Landasan filosofis merupakan alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.⁷¹

Tinjauan mengenai landasan filosofis RUU Cipta Kerja telah dibahas di sub-bagian sebelumnya (mengenai kesesuaian RUU Cipta Kerja dengan UUD 1945). Sementara itu, tinjauan mengenai landasan sosiologis (khususnya dalam hal menggunakan fakta empiris untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat) akan dibahas di bagian V.

Berikutnya adalah landasan yuridis. Landasan yuridis merupakan alasan yang menggambarkan bahwa peraturan dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁷² Namun RUU Cipta Kerja memiliki banyak pasal yang memandatkan pembentukan peraturan pelaksana. Terdapat 493 pasal yang memandatkan pengaturan lebih lanjut di Peraturan Pemerintah (PP), 19 pasal di Peraturan Presiden (Perpres), dan 4 pasal di Peraturan Daerah (Perda). Banyaknya pasal yang memandatkan peraturan pelaksana seolah mengabaikan fakta bahwa saat ini Indonesia mengalami hiper-regulasi. Pemerintah sebagai pemrakarsa justru semakin menambah beban penyusunan regulasi.⁷³ Terlebih lagi, adanya kebutuhan untuk menerbitkan berbagai peraturan pelaksana di waktu yang singkat (30 hari) dapat menimbulkan pengaturan yang asal jadi.

Kondisi ini tidak sesuai dengan landasan yuridis yang ideal karena: *Pertama*, besar kemungkinan bahwa mandat untuk mengubah peraturan pelaksana dari 79 UU dalam kurun waktu 1 bulan tidak akan tercapai. Kalaupun diproses melalui jalur cepat, produk hukum yang dihasilkan berkualitas rendah dan berpotensi **terjadi disharmoni karena dikerjakan dengan batas waktu yang sangat sempit**. *Kedua*, penyusunan peraturan pelaksana yang sedemikian banyak menunjukkan dominasi eksekutif yang semakin menjauhkan **proses pembahasan dengan publik**, mengingat penyusunan dan pembahasan

⁷¹ UU No. 12 Tahun 2011, Lampiran I.

⁷² UU No. 12 Tahun 2011, Lampiran I.

⁷³ PSHK, RUU Cipta Kerja: Awal Langkah Penuh Masalah <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/ruu-cipta-kerja-awal-langkah-penuh-masalah/>, diakses 27 Juli 2020.

regulasi di lingkup eksekutif berlangsung lebih tertutup dibanding pembahasan UU di lingkup legislatif.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan 7 (tujuh) asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.⁷⁴

RUU Cipta Kerja tidak memenuhi asas-asas yang diatur di atas, antara lain kejelasan tujuan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

I. Asas Kejelasan Tujuan.

Berdasarkan asas ini, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan tersebut sudah harus menggambarkan tahapan perencanaan dan penyusunan. Pada tahapan perencanaan, instrumen yang digunakan untuk menjelaskan tujuan tersebut adalah penelitian/kajian dan naskah akademik. Sedangkan dalam tahap penyusunan, kejelasan tujuan tersebut dapat dicermati dalam landasan filosofis, yuridis dan sosiologis dalam konsideran menimbang.⁷⁵

Pada RUU Cipta Kerja, disampaikan bahwa tujuannya adalah untuk menciptakan lapangan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak melalui kemudahan dan perlindungan UMKM serta perkoperasian, peningkatan ekosistem investasi, kemudahan berusaha, peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja, investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.⁷⁶

Untuk mencapai tujuan tersebut, penyusun Naskah Akademis RUU Cipta Kerja mengidentifikasi 11 klaster yang memerlukan

⁷⁴ UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 5

⁷⁵ Naskah Akademis UU No. 12 Tahun 2011, hlm. 40

⁷⁶ Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, Pasal 3

perubahan. Tabel di bawah ini bertujuan untuk meninjau keterkaitan antara klaster-klaster tersebut dengan tujuan RUU Cipta Kerja.

Klaster	Hubungannya dengan Tujuan Cipta Kerja
Penyederhanaan Perizinan Berusaha	Prosedur perizinan yang berbelit-belit, banyaknya jenis dan jumlah perizinan, dan lamanya proses perizinan menjadi hambatan untuk berusaha, sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi. ⁷⁷
Persyaratan Investasi	Pembatasan jumlah besaran modal dan bidang usaha investasi mengakibatkan terhambatnya pertumbuhan investasi. ⁷⁸
Ketenagakerjaan	Diperlukan perubahan terkait upah minimum, pesangon PHK, izin kerja TKA, definisi kerja dan jam kerja, penyerahan sebagian pekerjaan, dan jaminan kehilangan pekerjaan untuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja. ⁷⁹
Kemudahan dan Perlindungan UMKM	Perubahan diperlukan dalam hal menyangkut Kriteria UMK, Basis Data Tunggal, Collaborative Processing Kemitraan, Perizinan, Insentif Fiskal dan Pembiayaan Dan Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang UMKM. ⁸⁰
Kemudahan Berusaha	Terdapat 10 perubahan yang dipandang penting oleh penyusun RUU untuk memperbaiki kemudahan perizinan. <i>World Bank</i> , melalui <i>ease of doing business index</i> telah mengidentifikasi beberapa aspek yang perlu menjadi perhatian Indonesia. Namun, tidak semua aspek tersebut direspon oleh perubahan-perubahan yang diatur pada klaster ini (lihat Lampiran III).
Dukungan Riset dan Inovasi	Diperlukan perlindungan terhadap produk inovasi nasional dalam pengendalian kebijakan dan perdagangan luar negeri.
Administrasi Pemerintahan	Perubahan UU Administrasi Pemerintahan dan UU Pemerintahan Daerah berkaitan dengan penataan kewenangan, diskresi dan lain sebagainya dalam rangka menghilangkan ego-sektoral kementerian/lembaga dan tumpang tindih

⁷⁷ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 145

⁷⁸ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 183

⁷⁹ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 187

⁸⁰ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 196

	dalam peraturan pelaksana. ⁸¹
Pengenaan Sanksi	Tidak terdapat hubungan secara langsung antara tujuan penciptaan kerja dengan perubahan sanksi yang diatur pada RUU Cipta Kerja.
Pengadaan Lahan	Kemudahan pengurusan lahan perlu diciptakan untuk meningkatkan iklim investasi dan penciptaan lapangan kerja.
Investasi dan Proyek Pemerintah	RUU Cipta Kerja melakukan perubahan terhadap undang-undang yang berlaku yang mengatur mengenai investasi dan proyek pemerintah terutama berkaitan dengan pengadaan lahan. ⁸²
Kawasan Ekonomi	Salah satu cara mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah adalah dengan membentuk Kawasan Ekonomi Khusus. ⁸³

Berdasarkan tabel di atas, **terdapat kluster yang tidak berhubungan dengan tujuan RUU Cipta Kerja**, yaitu kluster pengenaan sanksi. Naskah Akademis RUU Cipta Kerja pun tidak memberikan penjelasan bagaimana perubahan penjatuhan sanksi dapat mendukung pertumbuhan ekonomi yang diharapkan oleh RUU Cipta Kerja. Selain itu, kluster kemudahan berusaha tidak merespon secara keseluruhan sepuluh elemen *ease of doing business (EODB) index* yang ditetapkan oleh *World Bank* (lihat Lampiran III).

II. Asas Dapat Dilaksanakan.

Menurut asas ini, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Tidak hanya oleh pemerintah, tetapi ketentuan dalam undang-undang juga harus dapat dilaksanakan oleh masyarakat. Oleh karena itu implikasi atau dampak suatu undang-undang sudah harus dapat diperhitungkan sejak tahapan awal pembentukan undang-undang. Terkait hal ini, berbagai teori dapat digunakan untuk memperhitungkan dampak sosial maupun beban keuangan negara dalam pelaksanaan undang-undang.

⁸¹ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 197

⁸² Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 121

⁸³ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 192

RUU Cipta Kerja akan mengatur 11 klaster dan melakukan perubahan terhadap 79 undang-undang yang berarti akan terjadi banyak perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Selain itu, RUU Cipta Kerja banyak memuat ketentuan pelaksana dari undang-undang yang terdiri dari 493 Peraturan Pemerintah, 19 Peraturan Presiden, dan 4 Peraturan Daerah. Banyaknya pengaturan yang memandatkan peraturan pelaksana menjadi tantangan tersendiri. Dengan banyaknya substansi yang diatur serta peraturan pelaksanaannya, RUU Cipta Kerja harus dapat memastikan bahwa perubahan yang terjadi dapat dilaksanakan dengan efektif demi mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Menurut Anthony Allot, terdapat tiga alasan/faktor yang mempengaruhi ketidakefektifan hukum, antara lain:

1. Ketidaktepatan pada perumusan kalimat-kalimat hukum dalam peraturan;
2. Konflik antara tujuan pembentuk undang-undang dengan kehendak masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan;
3. Tidak adanya norma-norma pelaksanaan serta peraturan pelaksanaan dan kelembagaan yang bertanggung jawab memastikan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dihubungkan dengan faktor nomor tiga, jika peraturan pelaksana tidak berhasil dibentuk dalam jangka waktu yang ditetapkan, maka implikasinya adalah **RUU Cipta Kerja akan menjadi hukum yang tidak efektif**. RUU Cipta Kerja memberikan batas waktu yang cukup singkat untuk penerbitan peraturan pelaksana yang dimandatkan, yakni satu bulan setelah RUU Cipta Kerja diundangkan. Dengan ambisi dan keharusan untuk memenuhi target waktu yang sangat singkat tersebut, dikhawatirkan pengaturan pada peraturan pelaksana justru menjadi tidak sempurna. Hal ini dapat berimplikasi pada faktor nomor 1, yaitu rumusan tidak sempurna. Selain itu, singkatnya waktu juga dapat berimplikasi pada terbatasnya ruang partisipasi publik untuk memberikan masukan. Akibatnya, peraturan pelaksana yang dibentuk dapat bertentangan dengan kehendak masyarakat (faktor nomor 2).

III. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan.

Suatu peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tujuan dari RUU Cipta Kerja adalah untuk menciptakan lapangan kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan banyaknya perubahan yang akan dilakukan oleh RUU Cipta Kerja maka perumus undang-undang harus memastikan dengan sangat berhati-hati bahwa setiap ketentuan yang diatur merupakan suatu kebutuhan dan dapat memberikan manfaat bagi seluruh warga negara Indonesia, tidak hanya memenuhi kepentingan pihak tertentu saja.

Asas kedayagunaan menghendaki agar peraturan harus dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat bagi masyarakat. Namun, penyusunan RUU Cipta Kerja sejak awal dilakukan dengan sangat cepat dan tidak transparan (masyarakat tidak bisa mendapatkan naskah RUU Cipta Kerja). Pembahasan di DPR tidak sepenuhnya terbuka. Proses pembahasan dilanjutkan di tengah pandemi yang mengharuskan masyarakat melakukan pembatasan-pembatasan fisik (*physical distancing*) sehingga sulit untuk melakukan partisipasi yang sesungguhnya. Penyusunan di tingkat pemerintah, maupun pembahasan di DPR hingga saat ini tidak dilakukan dengan kualitas partisipasi yang dikategorikan sebagai *prior-informed participation* (masyarakat yang dilibatkan tidak dibekali dengan informasi yang memadai).

Anthony Allot menekankan pentingnya masyarakat yang terdampak untuk terlibat dalam penyusunan undang-undang, dengan demikian hasil dari undang-undang tersebut merupakan harmonisasi dari keinginan pemerintah dan penerimaan (*acceptance*) masyarakat.⁸⁴ Suatu undang-undang yang dibuat tanpa melibatkan masyarakat patut diragukan kedayagunaannya bagi masyarakat kelak.

Selain itu, asas kedayagunaan ini berkaitan dengan resiko dari penggunaan metode *omnibus* yang terjadi di berbagai negara, yaitu praktik *riders*. RUU Cipta Kerja yang mengubah atau memberlakukan pasal baru yang berjumlah 1.239 pasal menjadi sangat rentan untuk ditunggangi oleh kelompok-kelompok kepentingan tertentu untuk menyusupkan pasal-pasal yang tidak terkait secara langsung dengan tujuan utama RUU Cipta Kerja. Risiko ini dapat dicegah dengan meningkatkan ruang partisipasi publik (sesuai dengan asas keterbukaan) dan dengan melakukan

⁸⁴ Anthony Allot, "The Effectiveness of Laws", *Symposium on International Perspectives and Jurisprudence* Vol. 15 No, 2, (1981), hlm. 237.

penyusunan naskah akademis yang komprehensif sehingga dapat menunjukkan bahwa setiap pasal yang akan dilakukan perubahan memang memiliki dampak atau terkait dengan tujuan penciptaan lapangan pekerjaan yang menjadi tujuan dari RUU Cipta Kerja.

Terdapat beberapa ketentuan yang dianggap tidak memiliki keterkaitan dengan 11 klaster yang dipandang oleh penyusun RUU Cipta Kerja sebagai kunci pencapaian tujuan RUU Cipta Kerja. Ketentuan-ketentuan berikut **diindikasikan sebagai riders**.

11 Klaster RUU Cipta Kerja	Ketentuan	Keterangan
1. Penyederhanaan Perizinan Berusaha 2. Persyaratan Investasi	Penghapusan tanggung jawab mutlak di Kehutanan	Perubahan ini tidak berkaitan dengan tujuan dan 11 klaster dalam RUU Cipta Kerja.
3. Ketenagakerjaan 4. Kemudahan 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 11. Kawasan Ekonomi	Pembatasan ruang masukan dan tanggapan bagi masyarakat pada proses AMDAL	Pengaturan yang berlaku sekarang adalah bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyusunan AMDAL, pengajuan keberatan atas dokumen AMDAL, dan terlibat dalam Komisi Penilai AMDAL. Namun, RUU Cipta Kerja membatasi ruang partisipasi masyarakat menjadi hanya masyarakat yang terkena dampak saja.
		Perubahan ini tidak terkait dengan tujuan dan 11 klaster dalam RUU Cipta Kerja.

	<p>Penghapusan Komisi Penilai AMDAL</p>	<p>Saat ini, penilaian AMDAL dilakukan oleh Komisi Penilai AMDAL. Komisi Penilai AMDAL beranggotakan: (1) instansi lingkungan hidup; (2) instansi teknis terkait; (3) pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha/kegiatan yang sedang dikaji; (4) pakar yang terkait dengan dampak yang diperkirakan timbul dari usaha/kegiatan; (5) wakil dari masyarakat yang terdampak; (6) dan organisasi lingkungan hidup.</p> <p>Dalam RUU Cipta Kerja keberadaan dari Komisi Penilai AMDAL dihapuskan. AMDAL dijadikan dokumen dasar uji kelayakan lingkungan hidup yang akan dilakukan oleh Pemerintah Pusat.</p> <p>Perubahan ini tidak terkait dengan tujuan dan 11 klaster dalam RUU Cipta Kerja.</p>
	<p>Penghapusan pasal</p>	<p>Dalam RUU Cipta Kerja, kewenangan</p>

	mengenai Komnas Kajiskan	<p>dari Komnas Kajiskan dihapuskan sehingga penetapan potensi sumber daya perikanan sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat (tidak berdasarkan pertimbangan dari Komnas Kajiskan).</p> <p>Perubahan ini tidak terkait dengan tujuan dan 11 klaster dalam RUU Cipta Kerja.</p>
--	--------------------------	--

Selain hal-hal di atas, terdapat beberapa catatan terhadap rancangan RUU Cipta Kerja yang dapat menghambat optimalisasi kedayagunaannya:

No	Tujuan	Hasil Analisis
1	Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, salah satunya dengan memperbaiki indeks kemudahan berusaha	<p>a. Terdapat beberapa pengaturan yang tidak tepat sasaran;</p> <p>b. Perubahan yang dilakukan dapat mengurangi nilai <i>sustainability</i> secara signifikan dan justru menimbulkan tantangan pada pertumbuhan ekonomi di jangka panjang;</p> <p>c. Kesiapan <i>governance</i> dan kelembagaan untuk melaksanakan perubahan belum dipikirkan secara matang;</p> <p>d. RUU Cipta Kerja berpotensi tidak sesuai dengan semangat demokrasi yang menjunjung tinggi ruang partisipasi publik dan semangat reformasi yang menjunjung tinggi hak otonomi daerah; dan</p> <p>e. Terdapat beberapa pengaturan yang tidak ada hubungannya</p>

		dengan tujuan pembentukan RUU Cipta Kerja.
2	Melakukan penataan peraturan perundang-undangan melalui metode <i>omnibus</i>	<p>a. Banyaknya mandat pembentukan peraturan turunan dapat menimbulkan kompleksitas pengaturan;</p> <p>b. Karena tidak siapnya <i>governance</i>, kelembagaan, atau peraturan pelaksana, akan ada pengaturan-pengaturan yang tidak dapat dilaksanakan dan justru menghambat efektivitas RUU Cipta Kerja;</p> <p>c. RUU Cipta Kerja mengandung ketidaksesuaian dengan UUD 1945 dan UU 12/2011.</p>

Sebagaimana telah disebutkan pada tabel di atas, *governance* merupakan elemen yang sangat penting untuk diperhatikan agar RUU Cipta Kerja dapat mencapai tujuan kedayagunaannya. Dilihat dari *World Governance Indicators*, Indonesia masih harus melakukan perbaikan di beberapa aspek.

Indicator	Country	Year	Number of Sources	Governance (-2.5 to +2.5)	Percentile Rank	Standard Error
Voice and Accountability	Indonesia	2018	13	0.18	52.22	0.13
Political Stability and Absence of Violence/Terrorism	Indonesia	2018	9	-0.53	27.62	0.21
Government Effectiveness	Indonesia	2018	10	0.18	59.13	0.20
Regulatory Quality	Indonesia	2018	11	-0.07	50.96	0.18
Rule of Law	Indonesia	2018	13	-0.31	42.79	0.14
Control of Corruption	Indonesia	2018	14	-0.25	46.15	0.12

Pertumbuhan investasi di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh iklim investasi yang dapat diukur dengan *ease of doing business index*, tetapi juga iklim tata kelola pemerintahan secara umum (*governance*). Tata pemerintahan yang baik dapat memberikan jaminan atau kepastian bahwa menanamkan modal asing di Indonesia tidak dibayang-bayangi oleh ketidakamanan, ketidakstabilan politik, suap dan pungutan liar, rendahnya kualitas pelayanan birokrasi, dan ketiadaan kepastian hukum.

Box 7. World Governance Indicators

World Bank menggunakan *World Governance Indicators* untuk mengukur kondisi *governance* negara dengan menilai 6 (enam) tolak ukur sebagai berikut:

1. **Voice & Accountability.** Indikator ini mengukur kondisi dalam suatu negara dimana pemilihan pemimpin pemerintahan dilakukan secara bebas, jujur, dan transparan, serta terdapatnya pemenuhan hak-hak dasar demokrasi seperti kebebasan berekspresi, kebebasan berkumpul dan kebebasan pers.
2. **Political Stability & Absence of Violence.** Indikator ini menilai jaminan stabilitas politik diukur dari kemampuan pemerintahan dalam mencegah gerakan kerusuhan dengan kekerasan serta makar. Stabilitas politik menentukan ketertarikan pemodal untuk berinvestasi dan menjalankan usaha di Indonesia.
3. **Government Effectiveness.** Efektivitas pemerintahan ini diukur dari kualitas dan kapasitas pelayanan publik/birokrasi pemerintahan, netralitas politik aparat birokrasi, dan kualitas kebijakan publik yang dikeluarkannya.
4. **Regulatory Quality.** Indikator ini menilai kualitas regulasi, termasuk regulasi yang mendorong sektor usaha swasta.
5. **Rule of Law (RoL).** RoL dinilai sangat penting untuk memberikan kepastian bahwa suatu negara patuh dan terikat oleh hukum yang dibuat secara demokratis dan transparan. RoL mensyaratkan adanya mekanisme kepatuhan kontrak dan *property rules*, serta kualitas dari sistem peradilan seperti kuatnya integritas aparat penegak hukum polisi, jaksa dan hakim.
6. **Control of Corruption (CoC).** Indikator CoC memberikan penilaian terhadap kemampuan negara mencegah aparatur birokrasi dan aparatur penegak hukum menyalahgunakan kewenangan dan konflik kepentingan sebagai pintu masuk korupsi. Kriteria CoC ini juga memberikan penilaian tentang kemampuan aparatur negara melepaskan perangkap dari *elite* dan kelompok kelompok kepentingan tertentu (*capture of the state by elite & private interest*).

Dalam laporan *World Governance Indicators* tahun 2018, nilai Indonesia untuk ***political stability dan non violence, regulatory quality, rule of law dan control of corruption*** masih sangat rendah. Sedangkan dalam RUU Cipta Kerja (Naskah Akademis maupun pasal-pasalannya) **tidak ada secara spesifik merespon masalah-masalah governance diatas.**

Jika hal-hal di atas tidak diperhatikan, maka RUU Cipta Kerja berpotensi untuk tidak akan mencapai kedayagunaannya, yaitu untuk menciptakan lapangan kerja, dan justru menimbulkan permasalahan lainnya.

IV. Asas Kejelasan Rumusan.

Berdasarkan asas ini, peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

RUU Cipta Kerja tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan karena dalam perumusannya, pencantuman pasal perubahan langsung digabungkan dengan pasal lama **sehingga menyulitkan siapapun yang membacanya**.⁸⁵ Mengingat RUU Cipta Kerja akan melakukan perubahan terhadap 79 undang-undang dalam satu undang-undang, maka pengaturan yang akan dimuat dalam RUU Cipta Kerja harus dilakukan dengan memperhatikan teknik penyusunan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan memperhatikan rumusan yang memang mudah dimengerti oleh masyarakat secara umum.

V. Asas Keterbukaan

Pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Presiden Joko Widodo telah menyampaikan rencananya untuk menerbitkan *omnibus law* sejak dimulainya periode kedua pemerintahannya pada Oktober 2019. Dalam penyusunan RUU Cipta Kerja tersebut Pemerintah tidak melakukan konsultasi publik secara transparan. Masyarakat bahkan tidak mampu untuk mengakses naskah RUU Cipta Kerja secara resmi dari pemerintah sebelum akhirnya pemerintah menyerahkannya ke DPR pada 12 Februari 2020. Perumusan RUU Cipta Kerja dan pembahasan oleh DPR kemungkinan akan dilakukan dalam kurun waktu yang sangat

⁸⁵ PSHK, "RUU Cipta Kerja: Awal Langkah Penuh Masalah", diakses 3 Agustus 2020.

singkat dan dengan demikian berpotensi mempersempit ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi.

Padahal, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, alasan pengambilan suatu keputusan publik, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Kenyataannya, sampai dengan Pemerintah menyerahkan draf RUU Cipta Kerja kepada DPR pada 12 Februari 2020, tidak ada satupun laman resmi pemerintah atau DPR yang menyediakan naskah RUU Cipta Kerja untuk diakses oleh publik. Hal ini tentu merupakan pelanggaran terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi berdasarkan Pasal 28C UUD 1945 dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.



Kemudian berdasarkan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011, partisipasi masyarakat merupakan komponen penting yang harus dilakukan dalam proses penyusunan undang-undang, sesuai dengan asas keterbukaan. Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011, yaitu Perpres No. 87 Tahun 2014 lebih lanjut mengatur bahwa pemerintah dan DPR **harus menyebarluaskan RUU sejak tahap penyusunan**. Pasal 175 huruf c mengatur bahwa penyebarluasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh Pemrakarsa (dalam konteks ini Pemerintah) dengan cara melaksanakan uji publik, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan ilmiah lainnya. Paling tidak terdapat 5 (lima) model yang dapat dikembangkan dalam pelebagaan partisipasi masyarakat, yaitu *pertama*, mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen di dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan; *kedua*, melakukan diskusi melalui seminar, lokakarya, atau mengundang stakeholder dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan; *ketiga*, dengan 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 berkompeten dan; *kelima*, mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapat tanggapan dari masyarakat/publik.⁸⁶

Kegiatan-kegiatan tersebut tidak dilakukan pada tahap penyusunan. Sementara itu, tahap pembahasan di DPR menjadi terhambat karena pandemi Covid-19 yang membuat pemerintah maupun masyarakat tidak dapat melakukan diskusi secara langsung dalam bentuk apapun, yang menghambat dilakukannya partisipasi publik secara langsung dan nyata (*genuine public participation*). Namun kondisi pandemi ini tidak menunda proses pembahasan di DPR dan tidak memberikan fasilitas partisipasi masyarakat pada masa *physical distancing* sebagai alternatif dari pertemuan *offline* yang tidak dapat dilakukan.

Selain itu, dalam UU No. 12 Tahun 2011 terdapat pengaturan yang secara khusus mengatur jaminan atas partisipasi masyarakat, dimana masyarakat⁸⁷ dinyatakan berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: (1) rapat dengar pendapat umum; (2) kunjungan kerja; (3) sosialisasi; dan/atau (4) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Demi terwujudnya partisipasi masyarakat tersebut, UU No. 12 Tahun 2011 juga menjamin bahwa setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.⁸⁸

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.⁸⁹ Kemudian menurut Satjipto Rahardjo, peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk menjaga netralitas. Netralitas dalam hal ini adalah persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh masyarakat, menggambarkan suasana konflik antar kepentingan dalam masyarakat. Keputusan dan hasil yang diperoleh dari partisipasi masyarakat mencerminkan

⁸⁶ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan", *Aspirasi Vol. 6 No. 2, Desember 2015*, hlm. 168

⁸⁷ Masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Termasuk dalam kelompok orang antara lain: kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

⁸⁸ UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 96

⁸⁹ Mas Achmad Santosa, "Peran Reformasi Hukum dalam Mewujudkan Good Environmental Governance," dalam *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta, ICEL: 2001), hlm. 87.

kebutuhan dan keinginan masyarakat, menjadi sumber informasi sekaligus komitmen sistem demokrasi.⁹⁰

Partisipasi masyarakat bertujuan untuk mendapatkan masukan dan persepsi dari masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pembentukan kebijakan. Dengan melibatkan masyarakat yang terdampak, maka para pembuat kebijakan akan dapat menangkap pandangan dan kebutuhan masyarakat untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep.⁹¹ **Berdiskusi dengan para stakeholders dan kelompok-kelompok yang terdampak sebelum keputusan dibuat menjadi undang-undang merupakan elemen governance yang baik dan juga praktik yang menunjang interaksi sosial-politik, mendorong kemitraan dan menemukan solusi bersama, serta meningkatkan efisiensi dan legitimasi keputusan.**⁹²

Perlu ditekankan juga bahwa pengaruh organisasi masyarakat sipil dalam mengubah suatu hukum yang akan diberlakukan kepada masyarakat nyatanya cukup dominan.⁹³ Oleh karena itu, partisipasi organisasi masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang sangat diperlukan untuk mengetahui aspirasi yang disampaikan terhadap suatu RUU yang berakibat langsung kepada kesejahteraan rakyat.⁹⁴

Selain asas-asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di atas, peraturan perundang-undangan yang baik juga harus memastikan bahwa materi muatan yang diatur di dalamnya mencerminkan beberapa asas, antara lain:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhinneka tunggal ika;
7. Keadilan;

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. (Surakarta: Penerbit Muhammadiyah University Press, 1998), hlm. 127.

⁹¹ Mahendra Putra Kurnia, *et al. Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 71.

⁹² Daniela Obradovic dan Jose Alonso Vizcaino, *Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations'* 43 *Common Market L. Rev.* 1050 (2006).

⁹³ Manan, Abdul. 2009. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana Predana, hlm. 117.

⁹⁴ Joko Riskiyono, *partisipasi masyarakat*, hlm. 166.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁹⁵

Berdasarkan asas-asas di atas, terdapat 2 (dua) asas yang paling relevan untuk melakukan analisis terhadap RUU Cipta Kerja, yaitu asas ketertiban dan kepastian hukum dan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Ketidakpastian hukum dapat terjadi antara lain akibat tumpang tindih peraturan perundang-undangan, ketidakjelasan rumusan, banyaknya mandat pembedaan peraturan pelaksanaan. Hal-hal tersebut ditemukan pada RUU Cipta Kerja, sebagaimana telah dibahas di bagian sebelumnya.

Asas lainnya adalah keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Pada dasarnya asas ini mengatur bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan **keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara**. Tujuan RUU Cipta Kerja adalah demi menciptakan lapangan pekerjaan dan mendorong pertumbuhan ekonomi demi kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, materi muatan yang diatur di dalamnya harus dapat merefleksikan tujuan ini secara utuh, tidak hanya kepentingan saat ini tetapi harus dapat memberikan manfaat secara jangka panjang, selaras dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan pada bagian IV ini, *good legislation making* di Indonesia harus mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi, ditemukan ketidaksesuaian pada RUU Cipta Kerja terhadap Pasal 33 ayat (4), Pasal 28C, dan Pasal 28F UUD 1945. RUU Cipta Kerja juga tidak sesuai dengan asas-asas yang diatur pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu (1) asas kejelasan tujuan; (2) asas dapat dilaksanakan; (3) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; (4) asas kejelasan rumusan; (5) asas keterbukaan; (6) asas kepastian hukum; dan (7) asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

⁹⁵ UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 6 ayat (1)

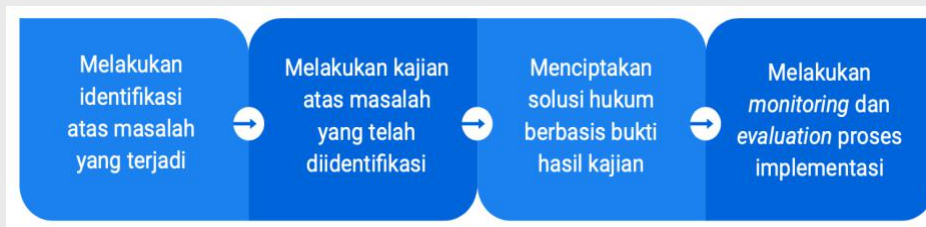
V. STANDAR DAN METODOLOGI GOOD LEGISLATION MAKING

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, sangat penting bagi penyusun peraturan perundang-undangan untuk memahami teori dan metodologi pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislation making*) agar dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang secara nyata dapat menyelesaikan permasalahan dan mencapai tujuan yang ingin diinginkan dari pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud.

Pembahasan di bawah ini menjelaskan standar dan metodologi *good legislation making* yang dikenal secara universal.

Standar Good Legislation Making berdasarkan Metode ILTAM

Ann Seidman dan Robert B. Seidman memperkenalkan metode *Institutional Legislative Theory and Methodology* (ILTAM) sebagai panduan untuk menciptakan *evidence-based legislation*, yang secara efektif dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Menurut ILTAM, ada 4 (empat) tahap yang harus dilakukan oleh penyusun undang-undang, yaitu:⁹⁶



Langkah pertama, penyusun harus mengumpulkan bukti yang cukup untuk menjelaskan permasalahan sosial yang akan menjadi target perubahan. Termasuk juga dalam tahap ini, penyusun perlu mengidentifikasi pihak-pihak yang terkait serta perilaku yang membentuk masalah sosial tersebut. Selain itu, penyusun harus melihat peran pihak/masyarakat yang menjadi target perubahan (*role occupant*) dan peran lembaga/badan yang akan melaksanakan undang-undang tersebut (*implementing agency*).

Pengumpulan bukti atas permasalahan dapat dilakukan dengan melakukan kajian secara langsung terhadap pihak terkait (*role occupant*

⁹⁶ Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence Based Legislation for Democratic Social Change", *Boston University Law Review Vol. 89, 435, 2009*, hlm. 451-456

dan *implementing agency*) atau dengan melakukan kajian dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.

Langkah kedua, dalam rangka menciptakan perubahan, penyusun harus melakukan kajian terhadap ketentuan yang akan diatur untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang akan disusun dapat mengubah atau menghilangkan penyebab masalah yang telah diidentifikasi sebelumnya.

Untuk melakukan kajian tersebut, penyusun harus menyusun hipotesis yang menyebabkan munculnya masalah yang telah diidentifikasi dan peran *role occupant* dan *implementing agency* dalam permasalahan tersebut. Menurut metode ILTAM, terdapat 3 (tiga) pertimbangan yang harus diperhatikan dalam melakukan kajian langkah kedua ini, yaitu:

1. Kemampuan *role occupants* dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Efektivitas *implementing agency* dalam menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Batasan-batasan yang bersifat non-hukum yang menghambat *role occupants* untuk menjalankan ketentuan yang diatur, seperti faktor ekonomi, sosial, dan/atau budaya.

Salah satu metode yang dapat digunakan dalam melakukan kajian tersebut adalah melalui kajian 'ROCCIP' (*Rules, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology*). Penjelasan masing-masing faktor tersebut adalah sebagai berikut:⁹⁷

Rules	<p>Faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan <i>role occupants</i> adalah rumusan dari peraturan hukum itu sendiri.</p> <p>Terdapat 5 (lima) alasan mengapa suatu peraturan menjadi bermasalah: (1) rumusan peraturan ambigu; (2) terdapat ketentuan yang mengizinkan atau mendorong perilaku bermasalah; (3) peraturan tidak ditujukan untuk menyelesaikan perilaku bermasalah <i>role occupants</i>; (4) memungkinkan dilakukannya implementasi peraturan secara tidak transparan, tidak akuntabel, dan/atau tidak</p>
--------------	---

⁹⁷ Ann Seidman, et. al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, hlm. 93-98

	partisipatif; dan/atau (5) memungkinkan pejabat pelaksana kewenangan untuk melakukan diskresi sewenang-wenangnya.
Opportunity	Dalam melakukan kajian perlu dilihat apakah dengan <i>role occupants</i> mematuhi hukum yang berlaku, akan lebih memberikan keuntungan baginya (baik secara materil maupun immateril) dibandingkan jika <i>role occupants</i> melakukan pelanggaran atas ketentuan tersebut (<i>cost-benefit analysis</i>).
Capacity	Faktor ini terkait dengan kemampuan atau kapasitas <i>role occupants</i> dalam mematuhi hukum yang berlaku.
Communication	Faktor ini berkaitan dengan kemampuan pejabat berwenang dalam mengkomunikasikan peraturan yang berlaku kepada <i>role occupants</i> karena mungkin saja alasan ketidakpatuhan <i>role occupants</i> disebabkan oleh tidak adanya komunikasi yang baik dari pejabat berwenang.
Interest	Melakukan kajian terhadap kepentingan dari <i>role occupants</i> , termasuk di dalamnya adalah kemungkinan munculnya biaya atau insentif untuk <i>role occupants</i> dalam menjalankan hukum yang berlaku.
Process	Faktor ini terkait dengan proses perumusan suatu peraturan tersebut dirumuskan, termasuk di dalamnya aspek pelibatan masyarakat (<i>role occupants</i>) dalam perumusannya.
Ideology	Faktor ini mempertimbangkan kepercayaan (nilai-nilai masyarakat, ideologi, atau kepercayaan agama) yang dapat mempengaruhi <i>role occupants</i> menanggapi suatu ketentuan hukum.

Berdasarkan lampiran UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa Naskah Akademis harus mampu menjawab 4 (empat) hal, yaitu:⁹⁸

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan?

Metode ROCCPI merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk menjawab keempat rumusan masalah tersebut, terutama jika dalam menyusun peraturan perundang-undangan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambarkan, sehingga diperlukan kajian dan riset yang mendalam untuk menentukan akar permasalahan dimaksud.⁹⁹

Langkah ketiga mengharuskan penyusun untuk membuat undang-undang dengan kriteria sebagai berikut:

- a. peraturan tersebut harus terbukti berdasarkan tahap identifikasi dan kajian akan mengubah atau menghilangkan perilaku bermasalah dari *role occupant*;
- b. solusi yang diberikan harus terbukti *cost effective* daripada alternatif lainnya.

Untuk melakukan langkah ketiga, penyusunan kebijakan hukum dapat menggunakan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang bertujuan untuk menilai dampak positif dan negatif dari kebijakan yang akan disusun dan menilai solusi alternatif lainnya yang dapat diambil. Dengan menggunakan RIA, penyusun kebijakan dapat melihat apakah formulasi dari kebijakan hukum tersebut merupakan solusi yang paling

⁹⁸ Lampiran UU No. 12 Tahun 2011, hlm. 2-3

⁹⁹ Pusat Perancangan Undang-Undang DPR, "Pedoman Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang", <http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/reformasi-birokrasi-Quick-Win-Pedoman-Penyusunan-Naskah-Akademik-Rancangan-Undang-Undang-1507775513.pdf>, diakses 19 Juli 2020

tepat dan *cost-effective* dalam mencapai tujuan yang ada. RIA juga dapat digunakan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya dampak negatif kebijakan tersebut sehingga *implementing agency* dapat mengantisipasinya sejak awal.

Dalam tahap ini, pembentuk undang-undang harus dapat membuktikan bahwa undang-undang ini merupakan solusi yang paling efektif yang didasarkan pada identifikasi permasalahan dan analisis kebutuhan. Indikator dan syarat legislasi yang efektif adalah:

1. Memuat tujuan yang jelas, ketentuan di dalamnya dirumuskan secara konsisten dan selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
2. Memiliki mekanisme implementasi dan penegakan hukum yang dapat dilaksanakan; dan
3. Mengandung aturan, hak, kewajiban, dan larangan yang jelas, tepat, dan tidak multitafsir.¹⁰⁰

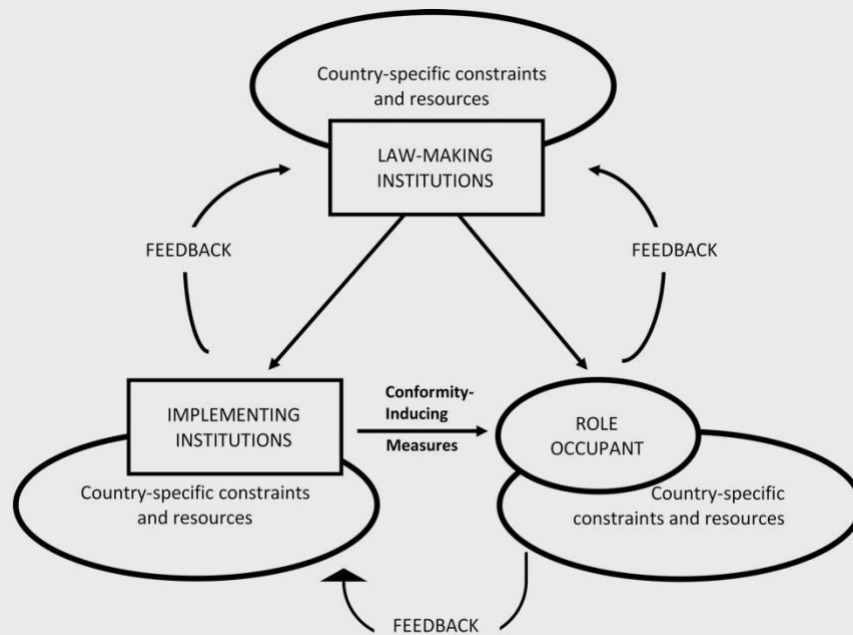
Berkaitan dengan indikator yang terakhir, perumus undang-undang harus menyadari bahwa mereka memiliki peran dalam memastikan bahwa antara rumusan dan substansi/tujuan dari peraturan harus sinkron, dimana rumusan dan substansi harus berkaitan dan tidak terpisahkan (*form and content remain inextricably linked*).¹⁰¹ Sebaik apapun substansi yang diinginkan, tanpa adanya rumusan yang jelas dan tepat, peraturan tidak akan mampu untuk dilaksanakan dengan baik. Mengacu pada teori Anthony Allot tentang faktor yang menyebabkan ketidakefektifan hukum yang telah dibahas sebelumnya, salah satu faktornya adalah **ketidaksempurnaan pada perumusan kalimat-kalimat hukum dalam peraturan.**

Langkah keempat dalam metode ILTAM adalah *monitoring* dan evaluasi. Tahap ini menekankan bahwa suatu undang-undang tidak hanya selesai setelah dirumuskan dan diundangkan, tetapi pelaksanaannya juga harus diawasi dan dievaluasi. Penyusun undang-undang harus dapat memastikan bahwa undang-undang tersebut memiliki mekanisme *monitoring* dan evaluasi yang jelas dan memadai. Pengaturan mekanisme tersebut termasuk juga kemampuan untuk mengumpulkan segala bukti yang dibutuhkan untuk melakukan penilaian (*assessment*) efektivitas suatu undang-undang, serta sistem transparansi dan akuntabilitas guna memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang terkait/terdampak memberi masukan.

¹⁰⁰ Maria Mousmouti, *Effectiveness as an Aid to Legislative Drafting*, 2 Loophole 15–25 (2014), http://www.opc.gov.au/CALC/docs/Loophole/Loophole_May14.pdf, diakses 19 Juli 2020 (dimodifikasi oleh *Indonesia Ocean Justice Initiative*)

¹⁰¹ Ann Seidman, et. al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, hlm. 26

Selama melakukan keempat tahap di atas, Seidman juga menekankan pentingnya partisipasi publik. Agar perubahan mendasar dapat terjadi maka harus ada kolaborasi antara pihak yang akan melakukan perubahan dengan mereka yang akan menjadi target perubahan (masyarakat). Hubungan kolaboratif tersebut akan terbangun jika terdapat usaha bersama serta kemampuan untuk mempengaruhi satu sama lain melalui *feedback system*¹⁰², yang berupa proses membangun konsensus melalui negosiasi dan mediasi. Hubungan kolaboratif tersebut digambarkan oleh Seidman sebagai berikut:

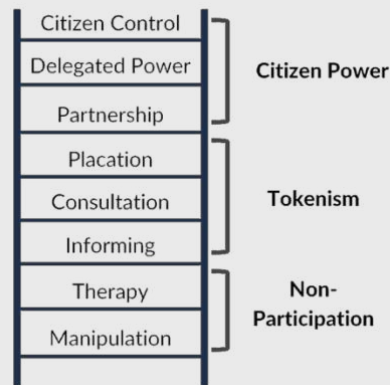


(Ann Seidman dan Robert B. Seidman, 2009)

Berdasarkan skema tersebut, masyarakat yang akan menjadi subjek peraturan perundang-undangan (*role occupant*) harus mampu memberikan masukan (*feedback*), baik kepada institusi yang melakukan penyusunan undang-undang (*law-making institutions*), maupun terhadap institusi yang akan melaksanakan ketentuan undang-undang yang telah ditetapkan (*implementing institutions*). Selain itu, pihak *implementing institutions* juga harus mampu memberikan masukan kepada penyusun undang-undang, terutama terkait dengan bisa atau tidaknya (*feasibility*) undang-undang dilaksanakan. *Feedback system* ini menegaskan pentingnya keberadaan partisipasi publik yang bersifat kekhakikian (*genuine*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dijelaskan oleh Sherry Arnstein (1969).

¹⁰²Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence Based Legislation for Democratic Social Change", hlm. 451-456

Dalam teori Sherry Arnstein, terdapat 8 (delapan) tingkatan partisipasi publik, antara lain: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power, dan citizen control*.¹⁰³



Sherry Arnstein menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam praktiknya memiliki berbagai kualifikasi yang kadar partisipasinya berbeda-beda, tergantung maksud dari penggagas peran serta (*power holders*), dan kemampuan masyarakat untuk memaksimalkan sarana dan proses peran serta tersebut. Arnstein menyebutkan bahwa terdapat perbedaan yang kontras (*critical difference*) antara tipe peran serta masyarakat yang *empty ritual* dengan *real power*, yang berdampak terhadap hasil/keluaran dari peran serta tersebut.

Kedelapan jenis partisipasi menurut Sherry Arnstein dikategorikan ke dalam 3 (tiga) kelompok. Kelompok terbawah/terendah adalah non partisipasi (*non-participation*), yang terdiri dari manipulasi dan terapi. Sedangkan kelompok berikutnya, kelompok menengah yang diistilahkan kelompok tokenisme, terdiri dari pemberian informasi (*informing*), konsultasi (*consultation*) dan yang bertujuan untuk sekedar menenangkan/menentramkan (*placation*). Kemudian, kelompok yang ketiga adalah kelompok pada tangga tertinggi, yaitu kelompok peran serta dimana masyarakat memiliki kekuatan (*degree of citizen power*). Kelompok ini terdiri dari tangga keenam, yaitu kemitraan (*partnership*), tangga ketujuh, yaitu kekuasaan masyarakat yang didelegasikan oleh pemegang kekuasaan (*delegated power*), dan tangga kedelapan, yaitu peran serta dimana masyarakat memiliki kekuatan/kekuasaan sehingga dapat mempengaruhi/mengendalikan pengambilan keputusan (*citizen control*).

Tujuan dari kelompok *non-participation* tidak dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi secara hakiki (*genuine participation*). Niat pemegang kekuasaan sebatas mendidik atau memenuhi keinginan masyarakat untuk dilibatkan (*educate or cure*). Sedangkan kelompok kedua tokenisme, masyarakat didengar dan diberikan ruang berbicara serta menyampaikan pandangan, namun keputusan tetap sepenuhnya ada pada *power holders*. Kelompok ketiga, tingkatan *citizen power*, memberikan masyarakat peluang besar untuk mempengaruhi *outcome* dari proses peran serta masyarakat.

¹⁰³ Sherry R. Arnstein's "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, hlm. 216-224

Dengan kata lain, *level playing field* atau posisi tawar masyarakat ada pada posisi yang setara dengan pengambil keputusan (*equal bargaining power*).

Pemahaman terhadap karya ilmiah Arnstein ini sangat diperlukan di era ini, dimana partisipasi masyarakat telah diakui di seluruh dunia. Peran partisipasi masyarakat menjadi semakin diakui setelah konsep tiga akses (akses informasi, akses partisipasi, dan akses terhadap keadilan) diakui dalam Piagam Hak Asasi Manusia, Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Hak-Hak Ekonomi, Sosial Budaya. Peran serta juga telah diakui dalam konstitusi berbagai negara di dunia, termasuk Indonesia. Artinya, apabila kita tidak memahami tingkat dan derajat partisipasi masyarakat seperti yang dikemukakan Arnstein ini, maka sangat berpotensi peran serta masyarakat dimanipulasi sebatas ritual dan retorik yang tidak memberikan manfaat signifikan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat (yang berpartisipasi). Apabila peran serta masyarakat dimaksudkan untuk memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, maka sepantasnya partisipasi masyarakat pada kategori *degrees of citizen power* yang perlu diperjuangkan.

Berdasarkan uraian mengenai ILTAM di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kunci *good legislation* adalah adanya kajian yang mendalam berdasarkan bukti (*evidence based legislation*) dan sejalan dengan penerapan partisipasi publik yang hakiki.

Jika meninjau antara RUU Cipta Kerja dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam metode ILTAM, maka terdapat beberapa catatan:

1. Naskah Akademis RUU Cipta Kerja belum dapat menggambarkan rumusan masalahnya. Tidak terdapat kajian atau pembahasan secara mendalam tentang *role occupant* dan *implementing agency*. Selain itu, Naskah Akademis juga tidak memuat kajian evaluasi terhadap 79 undang-undang yang akan diubah atau dicabut dalam RUU Cipta Kerja.
2. Naskah Akademis RUU Cipta Kerja belum memuat kajian terkait solusi atas permasalahan yang diidentifikasi, seperti kajian ROCCPI. Kajian semacam itu penting untuk menentukan solusi yang paling tepat dalam mengatasi masalah. Contohnya, salah satu masalah yang terjadi adalah banyaknya tumpang tindih ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁰⁴ dan rumitnya sistem perizinan di Indonesia saat ini. Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, apakah memang solusi yang paling tepat untuk diambil adalah

¹⁰⁴ Salah satu contoh tumpang tindih peraturan Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang mana terdapat tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. IUP diterbitkan pemerintah daerah, namun izin pemanfaatan hutan tetap ada di pemerintah pusat.

rumusan-rumusan yang terdapat pada RUU Cipta Kerja? RUU Cipta Kerja, termasuk dalam naskah akademisnya, belum memuat perbandingan opsi-opsi lain yang dapat diambil oleh pemerintah untuk mendorong iklim usaha yang lebih baik, seperti peningkatan kapasitas birokrasi atau pemberantasan korupsi dalam pelayanan publik. Terlebih lagi, membuka lapangan kerja dengan mengorbankan lingkungan hidup merupakan hal yang kontraproduktif. Solusi yang dibutuhkan masyarakat Indonesia adalah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), bukan *over-exploitation* yang bersifat jangka pendek.

3. Seidman juga menekankan pentingnya peran partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses penyusunan undang-undang. Peran masyarakat penting untuk menciptakan hubungan kolaboratif dengan pemerintah sebagai perumus undang-undang maupun sebagai *implementing agency*. Dalam proses perumusan RUU Cipta Kerja, partisipasi masyarakat tidak dilaksanakan sebagaimana diatur dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, masyarakat secara umum tidak diberikan ruang yang cukup untuk turut terlibat dalam perumusan RUU Cipta Kerja. Perumusan RUU Cipta Kerja oleh pemrakarsa (Pemerintah) tidak melibatkan partisipasi masyarakat (*absent*). Sedangkan di tingkat DPR, pembahasan mengundang beberapa narasumber yang dipilih namun tidak dilakukan secara luas dan tidak bersifat *prior-informed* (diberikan informasi secukupnya untuk dipelajari). Jika mengacu pada tangga partisipasi masyarakat sebagaimana disampaikan Arnstein, maka partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan di DPR masih pada kategori terbawah (*non-participation*). Kondisi-kondisi di atas tidak sejalan dengan prosedur yang dikembangkan oleh Seidman.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pemaparan di atas, disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kelemahan penggunaan metode *omnibus* jika dilihat dari praktik di berbagai negara adalah:
 - a. Ukuran *omnibus law* yang besar/luas (menyentuh banyak aspek kehidupan dan pembangunan dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang diubah atau dicabut) menyulitkan parlemen untuk mengkaji secara mendalam undang-undang tersebut. Lebih sulit lagi bagi masyarakat untuk memahami dan memberikan masukan karena

- masyarakat tidak memiliki kapasitas dan fasilitas seperti parlemen.
- b. Tujuan penyusunan *omnibus law* untuk mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdampak pada sempitnya ruang partisipasi publik, termasuk pelibatan pakar, pemerhati kebijakan publik dan masyarakat yang berpotensi menjadi korban kebijakan.
 - c. Luasnya cakupan pengaturan *omnibus law* menimbulkan maraknya praktik *riders* (penyelundupan pasal), sebagaimana terjadi di berbagai negara. Praktik *riders* menyertakan ketentuan yang tidak sesuai dengan tujuan rancangan undang-undang dan tidak diinginkan oleh masyarakat.
2. Berdasarkan perbandingan *omnibus* di berbagai negara, beberapa *good practices* dapat dijadikan acuan untuk penggunaan *omnibus law* di Indonesia:
- a. *Omnibus law* seharusnya mengatur topik-topik yang berkaitan saja (*interrelated topics*). Persyaratan ini digunakan oleh Jerman, Selandia Baru, dan Kanada untuk membatasi materi muatan *omnibus law*.
 - b. *Omnibus law* harus mengatur satu subjek (*single subject*) saja yang tergambar dalam judulnya. Persyaratan ini dapat menghindari praktik *riders*. Di beberapa negara bagian Amerika Serikat (Arizona dan California, lihat Lampiran I), ketentuan yang tidak berkaitan dengan judul akan dianggap tidak berlaku (*void*).
3. Dalam rangka memastikan RUU Cipta Kerja disusun sesuai dengan standar *good legislation making*, RUU Cipta Kerja tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terkait dengan kesesuaian dengan UUD 1945, perekonomian nasional yang diatur dalam RUU Cipta Kerja harus berorientasi pada pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development*). Selain itu, terdapat beberapa asas dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang harus ditaati oleh RUU Cipta Kerja. RUU Cipta Kerja saat ini belum secara maksimal memperhatikan (1) asas kejelasan tujuan; (2) asas dapat dilaksanakan; (3) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; (4) asas kejelasan rumusan; (5) asas keterbukaan; (6) asas kepastian hukum; dan (7) asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

4. Dalam rangka mencapai tujuan undang-undang secara tepat sasaran, undang-undang harus disusun dengan baik (*good legislation making*). Berdasarkan metode *Institutional Legislative Theory and Methodology* (ILTAM) penyusun undang-undang harus memetakan dan mengkaji secara komprehensif masalah yang akan diatasi dengan pelibatan masyarakat. Mengacu pada standar *good legislation making* berdasarkan ILTAM, terdapat beberapa kelemahan dalam RUU Cipta Kerja:
 - a. Penyusun RUU Cipta Kerja tidak secara komprehensif melakukan penilaian risiko dan dampak (*regulatory impact assessment*). RUU Cipta Kerja tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang dapat menghambat kedayagunaan RUU Cipta Kerja. Contohnya, korupsi dalam pelayanan publik dan perusakan ekosistem tidak dipertimbangkan dan tidak diatur secara tepat dalam RUU Cipta Kerja.
 - b. Proses penyusunan RUU Cipta Kerja tidak mengakomodir ruang partisipasi masyarakat yang hakiki (*genuine public participation*).
 - c. Akibat poin (a) dan (b) di atas, solusi hukum yang ditawarkan melalui RUU Cipta Kerja tidak menjawab masalah sosial, ekonomi, budaya, dan ekosistem secara menyeluruh.

Adapun rekomendasi yang diberikan kepada pemerintah dan DPR dalam menerapkan *omnibus law* berdasarkan praktik di negara lain dan standar *good legislation making*, terdapat 3 (tiga) langkah yang dapat diambil:

1. Menarik kembali RUU Cipta Kerja

Penarikan kembali RUU Cipta Kerja diperlukan untuk penataan ulang substansi RUU dengan menggunakan: (1) metoda ILTAM yang mengedepankan *evidence-based legislation*; (2) *Regulatory Impact Assessment* yang bertujuan untuk melakukan analisis dampak ekonomi, sosial, budaya, dan ekosistem apabila RUU diberlakukan; dan (3) peran serta masyarakat yang hakiki dalam tahap penyusunan.

Penundaan pengesahan RUU Cipta Kerja juga penting mengingat penyusunan RUU ini dilakukan secara tertutup dengan ruang yang sangat sempit bagi masyarakat untuk turut terlibat dalam penyusunannya. Kondisi ini kemudian diperparah dengan adanya pandemi Covid-19 yang semakin membatasi ruang bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pembahasan RUU

Cipta Kerja di tingkat DPR RI. Dengan dilakukannya penundaan, maka Pemerintah dan DPR akan memiliki lebih banyak waktu untuk membuka ruang partisipasi publik, sejalan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Memecah ketentuan dalam RUU Cipta Kerja ke dalam beberapa *omnibus law*

Mengingat banyaknya topik yang diatur di dalam RUU Cipta Kerja serta luasnya ruang lingkup pembahasan yang ada, maka RUU Cipta Kerja dapat dipecah ke dalam beberapa *omnibus law* (undang-undang) yang berbeda. Pemecahan ini dilakukan agar setiap *omnibus law* hanya mengatur satu subjek (*single subject*) dan memastikan keterkaitan satu topik dengan topik yang lain (*interrelated*). Dengan begitu, pemerintah dan parlemen dapat mengkaji setiap rancangan lebih mendalam dan komprehensif, sekaligus mendapatkan masukan dari para pakar, pemerhati kebijakan publik, dan masyarakat luas.

3. Menghapus pasal yang tidak berkaitan dengan tujuan RUU Cipta Kerja

Untuk menghindari praktik *riders* (penyelundupan pasal), ketentuan-ketentuan yang tidak sesuai dengan tujuan RUU Cipta Kerja dan tidak diinginkan masyarakat harus dihapuskan.

Sebagai rekomendasi jangka panjang, yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan DPR adalah **menetapkan persyaratan dan prosedur penyusunan *omnibus law* di Indonesia**. Kanada dan Selandia Baru telah menetapkan peraturan internal untuk badan legislatifnya. Hal ini dapat diadopsi di Indonesia dengan mengeluarkan Peraturan Presiden dan Peraturan Tata Tertib internal DPR yang mengatur persyaratan dan prosedur penyusunan *omnibus law* di Indonesia. Isinya setidaknya harus memuat:

1. Kondisi-kondisi yang dapat menjadi dasar pertimbangan untuk Pemerintah atau DPR menggunakan metode *omnibus*;
2. Keharusan *omnibus law* untuk mengatur satu subjek saja, yang tergambarkan pada judulnya;
3. Keharusan agar ketentuan dalam *omnibus law* berkaitan satu sama lain, dan substansi sesuai dengan judulnya, sehingga praktik *riders* dapat dihindari;
4. Ketentuan yang memastikan proses pelibatan masyarakat secara hakiki, baik dalam tahap penyusunan maupun pembahasan,

sebagaimana diperintahkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

+++++

LAMPIRAN I

RUMUSAN SINGLE SUBJECT RULES DI 15 NEGARA BAGIAN
AMERIKA SERIKAT

Alabama Art.4 Section 45	... Each law shall contain but one subject , which shall be clearly expressed in its title, except general appropriation bills, general revenue bills, and bills adopting a code, digest, or revision of statutes; and no law shall be revived, amended, or the provisions thereof extended or conferred, by reference to its title only; but so much thereof as is revived, amended, extended, or conferred, shall be re-enacted and published at length.
Alaska Art. 2 Section 13	Every bill shall be confined to one subject unless it is an appropriation bill or one codifying, revising, or rearranging existing laws. Bills for appropriations shall be confined to appropriations. The subject of each bill shall be expressed in the title. The enacting clause shall be: "Be it enacted by the Legislature of the State of Alaska."
Arizona Art. 4 Part 2 Section 13	Every act shall embrace but one subject and matters properly connected therewith, which subject shall be expressed in the title; but if any subject shall be embraced in an act which shall not be expressed in the title, such act shall be void only as to so much thereof as shall not be embraced in the title.
Minnesota Art. 4 Section 17	Laws to embrace only one subject. No law shall embrace more than one subject, which shall be expressed in its title.
California Art. 4 Section 9	A statute shall embrace but one subject , which shall be expressed in its title. If a statute embraces a subject not expressed in its title, only the part not expressed is void. A statute may not be amended by reference to its title. A section of a statute may not be amended unless the section is re-enacted as amended.
Washington State Art. 2 Section 19	No bill shall embrace more than one subject , and that shall be expressed in the title.
Florida Art. 3 Section 6	Every law shall embrace but one subject and matter properly connected therewith, and the subject shall be briefly expressed in the title. No law shall be revised or amended by reference to its title only. Laws to revise or amend shall set out in full the revised or amended act, section, subsection or paragraph of a subsection. The enacting clause of every law shall read: "Be It Enacted by the Legislature of the State of Florida"
Oregon Art. 4 Section 1(2d)	An initiative petition shall include the full text of the proposed law or amendment to the Constitution. A proposed law or amendment to the Constitution shall embrace one subject only and matters properly connected therewith.
Colorado Art. 1 Section 5	No measure shall be proposed by petition containing more than one subject , which shall be clearly expressed in its title;....
Missouri Art. 3 Section 50 Petitions for laws shall contain not more than one subject which shall be expressed clearly in the title, and the enacting clause thereof shall be "Be it enacted by the people of the state of Missouri"
Montana	Each bill , except general appropriation bills and bills for the codification and general revision of the laws, shall contain only one subject , clearly expressed in its title. If any

<p>Art. 5 Section 11(3)</p>	<p>subject is embraced in any act and is not expressed in the title, only so much of the act not so expressed is void.</p>
<p>Nebraska Art. 3 Section 14</p>	<p>.....No bill shall contain more than one subject, and the subject shall be clearly expressed in the title.....</p>
<p>Oklahoma Art. 5 Section 57</p>	<p>Every act of the Legislature shall embrace but one subject, which shall be clearly expressed in its title, except general appropriation bills, general revenue bills, and bills adopting a code, digest, or revision of statutes; and no law shall be revived, amended, or the provisions thereof extended or conferred, by reference to its title only;.....</p>
<p>Utah Art. 4 Section 22</p>	<p>Every bill shall be read by title three separate times in each house except in cases where two-thirds of the house where such bill is pending suspend this requirement. Except general appropriation bills and bills for the codification and general revision of laws, no bill shall be passed containing more than one subject, which shall be clearly expressed in its title....</p>
<p>Wyoming Art. 3 Section 24</p>	<p>No bill, except general appropriation bills and bills for the codification and general revision of the laws, shall be passed containing more than one subject, which shall be clearly expressed in its title; but if any subject is embraced in any act which is not expressed in the title, such act shall be void only as to so much thereof as shall not be so expressed</p>

+++++

LAMPIRAN II**PERBANDINGAN PERINGKAT DAN SKOR KEMUDAHAN
BERUSAHA INDONESIA DENGAN SINGAPURA, MALAYSIA,
THAILAND, DAN VIETNAM**

	Indonesia	Malaysia	Singapura	Thailand	Vietnam
Peringkat umum dan skor	73 (69.6)	12 (81.5)	2 (86.2)	21 (80.1)	70 (69.8)
Starting a business	140 (81.2)	126 (83.3)	4 (98.2)	47 (92.4)	115 (85.1)
Dealing with construction permits	110 (66.8)	2 (89.0)	5 (87.9)	34 (77.3)	25 (79.3)
Getting electricity	33 (87.3)	4 (99.3)	19 (91.8)	6 (98.7)	27 (88.2)
Registering property	106 (60.0)	33 (78.9)	21 (83.1)	67 (69.5)	64 (71.1)
Getting credit	48 (70.0)	37 (75.0)	37 (75.0)	48 (70.0)	25 (80.0)
Protecting minority investors	37 (70.0)	2 (88.0)	3 (86.0)	3 (86.0)	97 (54.0)
Paying taxes	81 (75.8)	80 (76.0)	7 (91.6)	68 (77.7)	109 (69.0)
Trading across borders	116 (67.5)	49 (88.5)	47 (89.6)	62 (84.6)	104 (70.8)
Enforcing contracts	139 (49.1)	35 (68.2)	1 (84.5)	37 (67.9)	68 (62.1)
Resolving insolvency	38 (68.1)	40 (67.0)	27 (74.3)	24 (76.8)	122 (38.0)

+++++

LAMPIRAN III

**RESPONS RUU CIPTA KERJA DENGAN INDIKATOR EASE OF
DOING BUSINESS**

Indikator EODB	Kondisi Indonesia saat ini ¹⁰⁵	Ulasan di Naskah Akademik	Ketentuan di RUU Cipta Kerja
Starting a Business	<ul style="list-style-type: none"> • Harus melalui 11 prosedur. • Membutuhkan waktu 10 hari. 	<p>NA menyadari permasalahan ini:</p> <p>“Permasalahan pokok yang dihadapi pelaku usaha dalam memulai usaha di Indonesia adalah tentang sulitnya mengurus perizinan untuk melakukan usaha, pelaku usaha dihadapkan kepada prosedur perizinan berusaha yang berbelit-belit, banyaknya jenis dan jumlah perizinan yang harus dimiliki, membutuhkan waktu lama untuk memproses perizinan, serta biaya yang tinggi untuk memulai dan menjalankan usaha di Indonesia.”</p>	<p>Pemerintah berperan aktif melakukan pendaftaran bagi UMK dengan pemberian NIB melalui Perizinan Berusaha secara elektronik. Selain itu, UU tentang wajib daftar perusahaan juga dicabut, dijadikan Perizinan Berusaha secara elektronik dalam bentuk NIB.</p>
Dealing with Construction Permits	<ul style="list-style-type: none"> • Harus melalui 18 prosedur. • Membutuhkan waktu 191 hari. 	<p>Belum disinggung mengenai Keterangan Rencana Kota (KRK) yang memakan waktu 20 hari</p> <p>Perubahan yang diusulkan adalah Standar pengelolaan lingkungan berdasarkan resiko dampak terhadap lingkungan (penting, sedang, rendah).</p> <p>Tidak disinggung mengenai <i>soil test</i> (yang</p>	<p>Tidak diatur mengenai perubahan KRK</p> <p>Perizinan berbagai sektor diubah menjadi sistem <i>risk-based approach</i>, namun penjelasan mengenai implementasinya akan diatur di peraturan pelaksana.</p> <p>Tidak diatur mengenai perubahan <i>soil test</i></p>

¹⁰⁵ Berdasarkan Laporan “Doing Business 2020” oleh World Bank Group

		<p>memakan waktu 21 hari)</p> <p>Sudah disinggung mengenai IMB (yang memakan waktu 42 hari), yang diusulkan dihapuskan dari berbagai ketentuan</p> <p>Tidak disinggung mengenai perolehan akses air dan tempat pembuangan limbah (yang memakan waktu 20 hari)</p> <p>Sudah disinggung mengenai SLF (yang memakan waktu 49 hari), diusulkan proses penerbitan SLF disederhanakan.</p> <p>Sudah disinggung mengenai pendaftaran gudang (yang memakan waktu 11 hari), diusulkan pendaftaran gudang masuk dalam Perizinan Berusaha.</p>	<p>Banyak penghapusan atau perubahan berbagai ketentuan mengenai IMB dari peraturan perundang-undangan yang sudah ada</p> <p>Tidak diatur mengenai perubahan perolehan akses air dan tempat pembuangan limbah.</p> <p>Banyak penghapusan atau perubahan berbagai ketentuan mengenai SLF dari peraturan perundang-undangan yang sudah ada</p> <p>Diatur bahwa setiap pemilik gudang wajib memenuhi Perizinan Berusaha</p>
Getting Electricity	<ul style="list-style-type: none"> • Harus melalui 4 prosedur. • Membutuhkan waktu 34 hari. • <i>Reliability of supply and transparency of tariff index: 6/8.</i> 	Tidak disinggung mengenai “ <i>obtain external works from PLN’s contractor</i> ” (yang memakan waktu 21 hari)	Tidak diatur mengenai perubahan “ <i>obtain external works from PLN’s contractor</i> ”
Registering Property	<ul style="list-style-type: none"> • Harus melalui 6 prosedur. • Membutuhkan waktu 28 hari. 	Tidak disinggung mengenai pendaftaran tanah di BPN (yang memakan waktu 15 hari)	Tidak diatur mengenai perubahan pendaftaran tanah di BPN.
Getting Credit	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Strength of legal rights index: 6/12</i> • <i>Depth of credit information: 8/8</i> • <i>Overall score: 70/100</i> 	Dijelaskan bahwa dalam hal perusahaan dinyatakan pailit/dilikuidasi, upah pekerja/buruh didahulukan pembayarannya sebelum pembayaran kepada	Diatur bahwa dalam hal perusahaan dinyatakan pailit/dilikuidasi, upah pekerja/buruh didahulukan pembayarannya sebelum pembayaran kepada para kreditur.

		para kreditur. (Di Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam, pembayaran kepada kreditur didahulukan sebelum pembayaran kepada pekerja).	
Protecting Minority Investors	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Extent of disclosure index: 10/10</i> • <i>Extent of director liability index: 5/10</i> • <i>Ease of shareholder suits index: 2/10</i> • <i>Extent of shareholders rights index: 5/6</i> • <i>Extent of ownership and control index: 6/7</i> • <i>Extent of corporate transparency: 7/7</i> 	Indikator ini tidak disinggung dalam Naskah Akademik RUU CK.	Indikator ini tidak diatur dalam RUU CK.
Trading Across Borders	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Time to export: Border compliance (hours) → 51</i> • <i>Cost to export: Border compliance (USD) → 207</i> • <i>Time to export: Documentary compliance (hours) → 60</i> • <i>Cost to export: Documentary compliance (USD) → 130</i> • <i>Time to import: Border compliance (hours) → 80</i> • <i>Cost to import: Border compliance (USD) → 384</i> • <i>Time to import: Documentary compliance (hours) → 106</i> • <i>Cost to import: Documentary</i> 	<p>Tidak disinggung mengenai percepatan, penghematan, serta peningkatan <i>border</i> dan <i>documentary compliance</i> pada kegiatan ekspor-impor.</p> <p>Hanya saja, diusulkan tambahan ketentuan bahwa Pemerintah mempermudah impor dan/atau fasilitasi ekspor.</p>	<p>Tidak diatur mengenai percepatan, penghematan, serta peningkatan <i>border</i> dan <i>documentary compliance</i> pada kegiatan ekspor-impor.</p> <p>Hanya saja, diatur bahwa Pemerintah Pusat mempermudah impor dan/atau fasilitasi ekspor.</p>

	<i>compliance (USD) →</i> 160		
Enforcing Contracts	<ul style="list-style-type: none"> • Membutuhkan waktu 390 hari. • Memakan biaya 74% dari nilai klaim. • <i>Quality of judicial processes index: 9/18</i> 	Tidak disinggung mengenai perbaikan sistem peradilan baik dari segi efisiensi waktu, penghematan biaya, peningkatan teknologi, maupun kualitas proses peradilan.	Tidak diatur mengenai perbaikan sistem peradilan dari segi efisiensi waktu, penghematan biaya, peningkatan teknologi, maupun kualitas proses peradilan.
Resolving Insolvency	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Recovery rate: 65.1</i> • <i>Time (years): 1.1</i> • <i>Cost (% of estate): 22.0</i> • <i>Strength of insolvency framework index: 10.5/16</i> 	Tidak disinggung mengenai bagaimana meningkatkan <i>recovery rate</i> , memangkas waktu, dan meminimalisir biaya kepailitan.	Tidak diatur mengenai bagaimana meningkatkan <i>recovery rate</i> , memangkas waktu, dan meminimalisir biaya kepailitan.



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

Tim Penulis

Stephanie Juwana (stephaniej@oceanjusticeinitiative.org)

Gabriella Gianova (gabriellag@oceanjusticeinitiative.org)

Gridanya Mega Laidha (gridanyam@oceanjusticeinitiative.org)

Penanggung Jawab

Mas Achmad Santosa

(masachmad.santosa@oceanjusticeinitiative.org)

Editor

Harimuddin

Aditya Salim

