

BAB II

GAGASAN YANG MELATARBELAKANGI LAHIRNYA METODE OMNIBUS DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bagian ini akan membahas secara komprehensif mengenai latar belakang dan gagasan awal lahirnya metode omnibus dalam sistem regulasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu dengan membagi pembahasan ke dalam tiga subbab. Mulai dari latar belakang lahirnya metode omnibus di negara-negara yang menerapkannya, mengidentifikasi tujuan serta pembeda metode omnibus dengan metode pembentukan undang-undang lainnya, serta perkembangan praktik dari penggunaan metode omnibus di negara-negara yang menerapkannya.

2.1 Latar Belakang Lahirnya Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang di Negara-negara yang Menerapkannya

Secara terminologi, kata “*omnibus*” berasal dari kata “*omni*”, bahasa latin, yang artinya *all* atau semua, dan “*bus*”, dari Bahasa Inggris, yaitu bus (kendaraan yang dapat membawa banyak penumpang).⁸⁹ Kata omnibus mulanya digunakan di Prancis pada 1828 yaitu untuk pengertian kendaraan panjang yang ditarik oleh kuda dan dapat mengangkut orang di sepanjang jalan utama kota Paris.⁹⁰ Black’s Law Dictionary menyebutkan bahwa definisi omnibus adalah “*for all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject.*”⁹¹ Dalam hal ini, omnibus diartikan sebagai RUU untuk semua, yang mengandung dua persoalan atau lebih dan biasa diterapkan dalam praktik legislasi yang terdiri lebih dari satu subjek umum. O’Brien dan Bosc mendefinisikan *omnibus bill* sebagai suatu upaya mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa Undang-Undang.⁹²

Berdasarkan sejarah, awal mula penerapan metode omnibus dalam pembentukan perundang-undangan diterapkan oleh Amerika Serikat dan Kanada pada abad ke-18. Saat itu, Amerika Serikat memiliki tiga peraturan omnibus: *pertama*, undang-undang omnibus terkait

⁸⁹ Asshidique, Jimly, *Supra Note* 85, hlm. 3.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ Black, 1990: 1087 dalam Novianto Murti Hantoro, “Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya di Indonesia”, *Parliamentary Review*, Vol. II No. I hlm. 1-49, Maret 2020.

⁹² Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, *Canadian Parliamentary Review* Spring 2013, hlm. 13.

peristiwa “*The Compromise of 1850*” yang dirancang oleh Senator Henry Clay dari Kentucky dengan menghimpun lima undang-undang yang terpisah menjadi satu kesatuan naskah;⁹³ *kedua*, undang-undang yang disebut *The Omnibus Act of June 1868* yang mengakui tujuh negara bagian baru di daerah selatan Amerika Serikat yang dianggap telah memenuhi syarat;⁹⁴ *ketiga*, *The Omnibus Act of February 22, 1889* terkait masuknya empat negara bagian baru, yaitu Dakota Utara, Dakota Selatan, Montana, dan Washington.

Ketiga undang-undang omnibus tersebut dilatarbelakangi oleh masalah-masalah seperti perselisihan dan kontroversi antarwilayah, perbudakan, serta persoalan hak kewarganegaraan. *The Compromise of 1850* dibentuk untuk mengatasi persoalan terakut perluasan wilayah serta perbudakan yang disebabkan oleh Perang Meksiko.⁹⁵ Senator Henry Clay dari Negara Bagian Kentucky mengajukan undang-undang yang kemudian dikemas oleh Kongres menjadi *The Compromise of 1850* yang, antara lain, berisi tentang pendirian dan pengakuan negara-negara bagian California dan Utah, serta larangan perdagangan budak di District of Columbia.⁹⁶

Sementara itu, *The Omnibus Act of June 1868* dilatarbelakangi oleh upaya Presiden Andrew Johnson dalam memberikan pedoman perizinan negara bagian Selatan untuk bergabung kembali dengan Amerika Serikat dan mengirimkan wakil ke Kongres. Dalam hal ini, dengan meratifikasi Amendemen ke-14 untuk melindungi hak kewarganegaraan Afrika-Amerika.⁹⁷ Kemudian, *The Omnibus Act of February 22, 1889* dibentuk dalam kaitannya dengan bergabungnya empat negara bagian baru, yaitu Dakota Utara, Dakota Selatan,

⁹³ *Id.*

⁹⁴ Sesuai dengan ketentuan undang-undang “*Reconstruction Acts*” meliputi Arkansas pada 22 Juni 1868, Alabama, Florida, Georgia, Louisiana, North Carolina, dan South Carolina pada 25 Juni 1868.

⁹⁵ Catatan Senat AS, Arsip Nasional, dan Administrasi Arsip, <https://www.visitthecapitol.gov/exhibitions/artifact/s-225-omnibus-bill-and-amendments-relating-slavery-territories-endorsement>, diakses pada 15 Maret 2021

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ The veto of the Omnibus Southern States Admission Bill, June 25, 1868, <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1851-1900/The-veto-of-the-Omnibus-Southern-States-Admission-Bill/>, diakses pada 15 Maret 2021

Montana, dan Washington, yang dilatarbelakangi oleh perizinan terkait dengan pembentukan konstitusi dari keempat wilayah tersebut.⁹⁸

Selain itu, terdapat pula *Oregon Omnibus Wilderness Act of 1978* yang merupakan bagian dari *The Endangered American Wilderness Act of 1978* Tahun 1978 (EAWA). EAWA sendiri adalah undang-undang federal yang menetapkan wilayah hutan di negara-negara bagian California, Utah, New Mexico, dan Wyoming ke dalam sistem pelestarian hutan belantara nasional (*National Wilderness Preservation System*). Dalam proses pembentukan *Oregon Omnibus Wilderness Act*, masalah terkait pendefinisian dan standar kelayakan hutan belantara menjadi fokus pembahasan, baik pada saat rapat dengar pendapat publik maupun dalam rapat Kongres.⁹⁹

Sementara itu, Kanada menerapkan omnibus pertama kali dalam pembentukan undang-undang pada 1888 dengan mengesahkan Undang-Undang Perkeretaapian yang menggabungkan dua dokumen perjanjian *railway agreement* menjadi satu undang-undang.¹⁰⁰ Namun, penerapan dari sifat omnibus telah lebih dulu sebelum itu, yaitu pada 1868. Selama periode parlemen pertama, Parlemen Kanada memberlakukan “*An Act to continue for a limited time the several therein mentioned*,”¹⁰¹ yakni suatu undang-undang yang memperpanjang masa berlaku beberapa undang-undang. Undang-undang tersebut bertujuan untuk memperpanjang keberlakuan undang-undang yang akan segera berakhir sekaligus mengubah beberapa undang-undang dengan materi berbeda seperti kepailitan, perdamaian di perbatasan, dan perbankan.¹⁰²

Selain Amerika Serikat dan Kanada, Turki dan Filipina juga menggunakan metode omnibus dalam pembentukan undang-undangnya. Di Turki, undang-undang omnibus dikenal

⁹⁸ In The Supreme Court of The United States No.18-1195, hlm.10 https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/18/18-1195/116253/20190918151025947_Brief%20of%20Amici%20Daines%20et%20al.pdf, diakses pada 16 Maret 2021

⁹⁹ Alan Tautges, “The Oregon Omnibus Wilderness Act of 1978 as a Component of the Endangered American Wilderness Act of 1978, Public Law 95-237”, *Environmental Review: ER*, Vol.13, No.1 (Spring, 1989), hlm. 43-61.

¹⁰⁰ Asshidiqie, Jimly, *Supra Note 85*, hlm. 8-9.

¹⁰¹ An Act to Continue for a limited time the several Acts therein mentioned, S.C. 1868, c.29 dalam Asshidiqie, Jimly, *Supra Note 85*, hlm. 8-9.

¹⁰² Michel Bedard, “Omnibus Bills: Frequently Asked Questions”, Library of Parliament, 1 October 2012, hlm. 2, <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2012-79-e.pdf>, diakses pada 15 Maret 2021.

dengan sebutan *torba kanun*. Latar belakang dibentuknya *torba kanun* adalah motif politik pemerintah untuk berkonsolidasi dengan partai tunggal sehingga mereka dapat mengendalikan agenda legislatif.¹⁰³ Pemerintah secara sah mengusulkan RUU yang paling mungkin disetujui oleh parlemen yang notabene didominasi oleh partai yang memerintah.¹⁰⁴ Namun, secara ilegal pemerintah mencegah oposisi atau masyarakat yang meneliti RUU dengan cara menambahkan ketentuan baru dalam RUU setelah dibacakan dalam rapat pleno.¹⁰⁵ Sama dengan negara yang lain, penerapan undang-undang omnibus di Turki ditujukan untuk efisiensi waktu dalam pembahasan dan pengesahan undang-undang.¹⁰⁶

Di Asia Tenggara, Filipina dan Vietnam juga telah menerapkan metode omnibus dalam pembentukan undang-undangnya. Filipina mempunyai *Omnibus Investment Code of 1987* yang memuat ketentuan-ketentuan terkait insentif dan hak-hak dasar yang menjamin usaha investor di Filipina.¹⁰⁷ Sementara itu, Vietnam menggunakan undang-undang omnibus untuk mengimplementasikan perjanjian World Trade Organization (WTO) atau Organisasi Perdagangan Dunia. Dalam melakukan adopsi perjanjian itu, Vietnam melakukan kajian mendalam terlebih dahulu sebelum menerapkan omnibus sebagai pilihan bentuk undang-undangnya.¹⁰⁸

2.2 Tujuan Metode Omnibus dan Pembedanya dengan Metode Pembentukan Undang-undang lainnya

Metode omnibus telah digunakan selama beberapa dekade oleh pemerintah di berbagai negara sebagai kendaraan untuk mengajukan jenis undang-undang tertentu ke parlemen.¹⁰⁹ Hal itu sejalan dengan pendapat yang disampaikan Krutz bahwa dalam praktik, undang-

¹⁰³ Yasushi Hasama dan Seref Iba, "Legislative Agenda Setting by A Delegative Democracy: Omnibus Bills in Turkish Parliamentary System", *Turkish Studies* 2017, hlm 316-317., dalam Vincent Suridinan, "Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia", *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum* Vol.4 Nomor 1, Oktober 2019 hlm.132

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Regulus E. Cabote, 'Philippines: Investment Incentives Under The Omnibus Investment Code of The Philippines' (Mondaq, 17 Januari 2001) diakses 27 November 2018., dalam Vincent Suridinan, *supra note 103* hlm 131

¹⁰⁸ Institute of Law Science World Bank. (2006). Study Paper Possible Use of The Omnibus Legislative Technique for Implementation of Vietnam's WTO Obligations and Commitments, dalam Novianto Murti Hantoro, *supra note 91*, hlm.5

¹⁰⁹ Michel Bedard, *supra nota 102*

undang omnibus digunakan sebagai salah satu taktik untuk mempengaruhi para pemangku kepentingan.¹¹⁰ Krutz melihat bahwa metode omnibus mempercepat pembentukan undang-undang dengan singkatnya pertimbangan (pendalaman terkait masalah) daripada pembentukan undang-undang biasa. Praktik ini membatasi pilihan bagi anggota legislatif untuk “*take it or leave it*”, tanpa mengetahui hal detail yang terkandung dalam undang-undang omnibus.¹¹¹

Di Kanada, meskipun penggunaan metode omnibus telah lazim dan berjalan dengan baik dalam praktik pembentukan undang-undang, metode itu sering dipandang sebagai pengecualian dari proses legislatif yang biasa.¹¹² Apabila dilihat dari bentuknya yang menyatukan muatan lintas topik dan sektor ke dalam satu undang-undang, tujuan undang-undang omnibus adalah untuk mengatur sejumlah hal khusus tertentu dengan mengubah beberapa ketentuan yang ada di dalam beberapa undang-undang. Dengan begitu, materi-materi tersebut dapat dibahas secara bersamaan di badan legislatif dan diputuskan dalam satu kali pengambilan keputusan sebagai satu rancangan undang-undang.¹¹³ Merujuk pada *Glossary of Parliamentary Procedure House of Commons*, disebutkan bahwa:¹¹⁴

“omnibus bill is a bill consisting of a number of related but separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing acts and/or enact one or several new acts.”

Pada intinya, daftar definisi terkait prosedur sidang yang dikeluarkan oleh Parlemen Kanada tersebut menyatakan bahwa rancangan undang-undang omnibus terdiri dari sejumlah bagian yang terkait tetapi terpisah yang berupaya untuk mengubah dan/atau mencabut satu atau beberapa undang-undang yang ada dan/atau untuk memuat satu atau beberapa undang-undang.

Selain itu, dalam *The House of Commons Procedure and Practice Handbook* dijelaskan bahwa:¹¹⁵

“an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives. The working

¹¹⁰ Glen S. Krutz, “Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress”, *American Journal of Political Science*, Vol.45, 1 Jan 2001, hlm. 210-223, <https://www.jstor.org/stable/2669368>, diakses pada 13 Maret 2021.

¹¹¹ *Id.*, hlm. 210

¹¹² *Id.*

¹¹³ Novianto Murti Hantoro, *supra* note 91.

¹¹⁴ Michel Bedard, *supra* note 102.

¹¹⁵ *Id.*

parliamentary understanding of an omnibus bill is a bill that has “one basic principle or purpose which ties together all the proposed enactments and thereby renders the Bill intelligible for parliamentary purposes”.

RUU omnibus dilihat sebagai upaya untuk mengubah, mencabut atau memberlakukan beberapa undang-undang, dan dicirikan oleh fakta bahwa undang-undang tersebut terdiri dari sejumlah inisiatif yang terkait tetapi terpisah. Pemahaman parlemen tentang RUU omnibus adalah RUU yang memiliki satu dasar prinsip atau tujuan yang mengikat semua peraturan yang telah ada dan dengan demikian membuat RUU tersebut dapat dipahami untuk tujuan parlemen.

Apabila melihat pada undang-undang yang diatur oleh Amerika Serikat dalam *The Compromise of 1850*, penghimpunan 5 peraturan undang-undang yang terpisah menjadi satu kesatuan naskah bertujuan untuk mengharmoniskan berbagai ketentuan yang bersifat sektoral dan berbeda-beda yang dinilai dapat memprovokasi pemisahan negara-negara bagian yang mendukung perbudakan.¹¹⁶ Selain itu, penggunaan metode omnibus juga dilakukan untuk untuk tujuan efisiensi waktu dalam pembahasan dan pengesahan undang-undang.¹¹⁷

Salah satu penerapan metode omnibus dengan tujuan efisiensi waktu dalam tahap pembahasan dan pembahasannya dilakukan oleh Turki, yaitu pembentukan torba kanun. Produk legislasi ini dibentuk karena motif politik pemerintah yang oleh partai tunggal mengendalikan pengaturan agenda legislatif.¹¹⁸ Dengan demikian, RUU yang diusulkan akan sangat mudah disetujui oleh parlemen partai tunggal yang didominasi oleh partai yang memerintah. Di balik itu, pemerintah secara ilegal mencegah oposisi atau masyarakat yang memperhatikan proses dibentuknya RUU tersebut.¹¹⁹

Melalui penjabaran di atas terlihat bahwa tujuan dari penerapan metode omnibus dalam pembentukan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari latar belakang ihwal kepentingan pembentukan peraturan dan kepentingan dari masing-masing pemangku kepentingan, khususnya pemerintah dan pembentuk undang-undang. Tujuan tersebut antara

¹¹⁶ Asshidique, Jimly, *Supra Note 85, hlm.3*

¹¹⁷ Yasushi Hasama dan Seref Iba, 'Legislative Agenda Setting by A Delegative Democracy: Omnibus Bills in Turkish Parliamentary System' 2017 Turkish Studies, dalam Vincent Suridinan, *supra note 103*, hlm.312

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Id.*

lain: Pertama, mengharmoniskan berbagai ketentuan yang bersifat sektoral dan berbeda-beda. Kedua, mengubah dan/atau mengatur hal khusus tertentu dengan mengubah beberapa ketentuan di banyak undang-undang supaya di badan legislatif dapat dibahas secara bersamaan dan diputuskan dalam satu kali pengambilan keputusan. Ketiga, efisiensi waktu dalam proses pembentukan undang-undang, khususnya pembahasan dan pengesahan.

Kemudian, terlihat bahwa terdapat perbedaan penerapan omnibus dengan pembentukan perundang-undangan lainnya. Pertama, secara teknis, RUU omnibus hadir untuk mengubah, mencabut, dan/atau memberlakukan beberapa undang-undang sekaligus. Kedua, RUU Omnibus kerap digunakan sebagai kendaraan untuk mengajukan jenis undang-undang tertentu ke parlemen. Ketiga, proses pembentukan peraturan yang cepat dalam cakupan muatan, sektor, dan melibatkan pencabutan dan/atau pengubahan berbagai peraturan dibandingkan dengan proses pembentukan undang-undang biasa.

2.3 Perkembangan Praktik Penggunaan Metode Omnibus dan Pengaturan Metode Omnibus dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Negara yang Menerapkannya

Secara umum, praktik penggunaan metode omnibus masih diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat, Kanada, Turki, Vietnam, dan Filipina. Di Amerika Serikat, kini metode omnibus digunakan dalam skema perundangan federal. Misalnya, *Transportation Equity Act for The 21st Century* (TEA-21), yaitu undang-undang pengganti *Intermodal Transportation Efficiency Act* (ISTEA).¹²⁰ Peraturan ini secara komprehensif mengatur transportasi dan jalan raya di Amerika sehingga tidak terkait dengan peraturan lainnya. Dalam hal ini mengatur terkait dengan jalan raya federal, keamanan jalan raya, transit, dan program transportasi lain.

Contoh lain penggunaan metode omnibus dalam peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat adalah *The Omnibus Public Land Management Act of 2009* yang mengatur

¹²⁰ United States Environmental Protection Agency, "Overview of The Transportation Equity Act for The 21st Century (TEA-21), [https://www.epa.gov/cwa-404/overview-transportation-equity-act-21st-century-tea-21#:~:text=\(TEA%2D21\)-,The%20Transportation%20Equity%20Act%20for%20the%2021st%20Century%20\(TEA%2D21,growth%20and%20protect%20the%20environment.&text=Several%20provisions%20of%20TEA%2D21,opportunities%20for%20water%20quality%20improvements](https://www.epa.gov/cwa-404/overview-transportation-equity-act-21st-century-tea-21#:~:text=(TEA%2D21)-,The%20Transportation%20Equity%20Act%20for%20the%2021st%20Century%20(TEA%2D21,growth%20and%20protect%20the%20environment.&text=Several%20provisions%20of%20TEA%2D21,opportunities%20for%20water%20quality%20improvements), diakses pada 17 Maret 2021

terkait jutaan hektar lahan di Amerika Serikat sebagai kawasan lindung dan sistem konservasi lanskap nasional.¹²¹ Pembentukan peraturan ini merupakan respon atas kekhawatiran dari perubahan iklim yang berdampak pada akses terhadap sumber daya air. Selain itu, peraturan ini juga memiliki muatan *recovery act* yang diharapkan dapat menghasilkan investasi yang bermanfaat bagi perlindungan dan pemulihan ekosistem di Amerika Serikat.¹²² Mencermati *The Omnibus Public Land Management Act of 2009*, maka bentuk peraturan ini adalah undang-undang yang muatannya lebih dari satu materi substantif yang sebelumnya terpisahkan dalam beberapa UU.¹²³

Berbeda dari implementasi penerapan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan negara federal Amerika Serikat, lebih dari 40 negara bagian di Amerika Serikat melarang penggunaan metode omnibus dalam penyusunan RUU.¹²⁴ Hal tersebut dianggap dapat membuka peluang masuknya pasal titipan yang menguntungkan pihak tertentu secara tidak transparan. Keterbukaan dalam pembentukan kebijakan berkaitan dengan dengan konsep partisipasi publik menurut Hadjon.¹²⁵ Lebih lanjut, ia berpendapat bahwa tanpa adanya keterbukaan, maka masyarakat tidak mungkin dapat melakukan peran serta dalam kegiatan pemerintahan (khususnya pembentukan kebijakan).¹²⁶

California menyebutkan dalam konstitusinya bahwa suatu undang-undang hanya dapat mengatur tentang satu topik tertentu atau *single subject rule*.¹²⁷ Penerapan *single subject rule* dalam praktik penggunaan metode omnibus dalam pembentukan perundang-undangan dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan legislatif yang rentan melanggar

¹²¹ Mayasari, 'Menggagas Omnibus Law' (Kumparan, 12 November 2018) diakses 27 November 2018, dalam Vincent Suridinatan, *supra note 103*.

¹²² Barrack Obama, 'Obama Signs The Omnibus Public Lands Management Act of 2009' (New York Times, 30 Maret 2009) diakses 27 November 2018 dalam Vincent Suridinatan, *supra note 103*.

¹²³ Vincent Suridinatan, *supra note 103*, hlm.131

¹²⁴ *Id*

¹²⁵ M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis", Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya dalam Griadhi dan Sri Utari, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah, dalam Rahendro Jati *supra note 26* hlm. 21-22

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ California Constitution, Section 9, https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=IV, diakses pada 25 Juli 2021

hukum privat atau sebagaimana yang disebutkan oleh Millard H. Ruud sebagai *to combat various forms of legislative misconduct*.¹²⁸

Richard Briffault menerangkan bahwa sampai dengan 2019, 43 konstitusi negara bagian di Amerika Serikat telah menetapkan *single subject rule*. Bahkan, Sebagian besar darinya telah diatur sejak abad ke-19.¹²⁹ Salah satu contohnya adalah Pasal 15 (A) Bab *Passage of Bill* dalam *Louisiana State Constitution* menyebutkan bahwa: “*Every bill, except the general appropriation bill and bills for the enactment, rearrangement, codification, or revision of a system of laws, shall be confined to one object.*”¹³⁰

Pada 1901, *Commonwealth Court of Pennsylvania* memberikan komentar tentang proses legislatif yang jarang dapat ditemukan dalam keputusan yudisial. Dikutip dalam *Commonwealth vs. Barnett*, hakim menyatakan melarang pengesahan RUU yang berisi lebih dari satu subjek sebelum diadopsi oleh amandemen Konstitusi Negara:

*“Bills, popularly called omnibus bills, became a crying evil, not only from the confusion and distraction of the legislative mind by the jumbling together of incongruous subjects, but still more by the facility they afforded to corrupt combinations of minorities with different interests to force the passage of bills with provisions which could never succeed if they stood on their separate merits. So common was this practice that it got a popular name, universally understood, as logrolling. A still more objectionable practice grew up, of putting what is known as a rider (that is, a new and unrelated enactment or provision) on the appropriation bills, and thus coercing the executive to approve obnoxious legislation, or bring the wheels of the government to a stop for want of funds. These were some of the evils which the later changes in the constitution were intended to remedy”*¹³¹

Kemudian pada 23 Januari 2012, Representative Tom Marino, dari Pennsylvania, memperkenalkan *US House of Representatives Bill HR 3806, The One Subject at a Time Act*, yang berarti “*to end the practice of including more than one subject in a single bill by requiring more than one subject in a single bill by requiring that each bill enacted by Congress be limited to only one subject, and for other purposes*”. Dalam hal ini disebutkan bahwa untuk mengakhiri praktik pembentukan undang-undang omnibus (yang mencakup lebih dari satu

¹²⁸ Millard H. Ruud, “No Law Shall Embrace More Than One Subject”, *Minnesota Law Review* Vol. 42 No. 1, 1958, hlm. 385., dalam Ibnu Sina Chandranegara, *Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.27, Mei 2020 hlm. 246

¹²⁹ Richard Briffault, “The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma”, *Albany Law Review*, Vol. 82 No. 4, 2019, hlm. 1629 dalam Ibnu Sina Chandranegara, *supra note 95*.

¹³⁰ *Id*

¹³¹ Louis Massicotte, *supra note 92*, hlm.15

subjek dalam satu RUU) di Kongres adalah dengan memberlakukan pembatasan satu subjek dalam setiap RUU terkait.¹³²

Di Kanada, penerapan omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangannya diatur oleh masing-masing peraturan negara bagian. Meskipun menurut Bedard, berdasarkan catatan rapat Parlemen Kanada, omnibus mendapat reaksi negatif pada 1923, yaitu ketika Senat menolak usulan pemerintah terhadap RUU yang mengatur mengenai konstruksi jalur kereta api nasional yang berisi program konstruksi 29 cabang lintasan. Dalam pembahasan, pemerintah disarankan, apabila hendak mengajukan ulang, pengajuannya dalam bentuk RUU yang terpisah untuk setiap lintasan. Pemerintah pun kemudian mengikuti saran itu dan mengajukan beberapa RUU secara terpisah.¹³³

Tetapi kemudian, praktik pengaturan dalam penerapan metode omnibus dalam pembentukan perundang-undangan diatur oleh negara bagian. Misalnya, di negara bagian Quebec, Kanada, yang telah menerapkan metode omnibus pada 1980-an yaitu “*The Parti Québécois*” yang menggabungkan menjadi satu undang-undang sejumlah RUU untuk mempercepat pengesahannya. Tetapi kalangan oposisi liberal menolak karena cara itu bertentangan dengan tradisi parlementer yang membutuhkan pemungutan suara berdasarkan prinsip (substansi pokok) RUU. Mereka mengklaim bahwa omnibus tersebut memuat lebih dari satu prinsip.¹³⁴

Praktik penggunaan metode omnibus sempat dihentikan pada 1985, yang kemudian berdampak pada kenaikan jumlah RUU atau dikenal dengan istilah “*legislative inflation*”, yaitu peningkatan RUU secara tiba-tiba karena pembatalan rancangan undang-undang omnibus.¹³⁵ Kemudian, Tata Tertib Parlemen Quebec mengatur bagaimana cara membentuk undang-undang dengan metode omnibus.¹³⁶ Dalam tata tertib itu, undang-undang omnibus disebut pula sebagai “*projects de loi modifiant plusieurs lois*” atau “RUU yang mengubah beberapa undang-undang”, dan didefinisikan sebagai “*un projet de loi ayant pour seul objet*

¹³² *Id*

¹³³ Bedard, Dodek, A.M, Omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, Ottawa Law Review, 48(1). 5-42. dalam Novianto *supra note 91*.

¹³⁴ Louis Massicotte, *supra note 92*, hlm.14

¹³⁵ *Id*

¹³⁶ *Id.*

d'apporter plusieurs modifications de nature mineure, technique, corrective ou de concordance à des lois.” Bahwa RUU ini memungkinkan untuk memuat lebih dari satu prinsip dan dapat mencakup topik yang menjadi kewenangan komite tetap. Dalam hal ini, Pimpinan Pemerintah dapat pindah setelah pembacaan kedua bahwa RUU tersebut akan dirujuk ke panitia khusus, ke panitia keseluruhan atau panitia tertentu.¹³⁷ Dengan demikian, terdapat legitimasi dan acuan yang jelas dalam proses pembentukan undang-undang melalui metode omnibus.¹³⁸

Kemudian, Filipina, *Omnibus Investment Code of 1987 and Foreign investments act of 1991*. Berdasarkan kertas kebijakan yang disusun Aquino, Correa, dan Ani pada 16 Juli 1987, Presiden Corazon C. Aquino menandatangani *executive investments code of 1987* untuk mengintegrasikan, memperjelas, dan menyelaraskan peraturan perundang-undangan tentang investasi untuk mendorong investasi domestik dan asing di Filipina. Peraturan ini mencakup ketentuan mengenai fungsi dan tugas dewan investasi, investasi dengan insentif, insentif untuk perusahaan multinasional, dan insentif untuk perusahaan pemrosesan ekspor.¹³⁹ Dalam praktiknya, Filipina menggunakan metode omnibus untuk peraturan yang bersifat kebijakan, misalnya *Omnibus Election Code 1992*,¹⁴⁰ *Omnibus Rules Implementing The Labor Code 2019*,¹⁴¹ dan *The Revised Omnibus Guidelines on Community Quarantine in The Philippines 2020*.¹⁴²

Beberapa ahli menyimpulkan bahwa terdapat perubahan penting baru-baru ini dalam proses legislatif, yaitu beralihnya proses legislasi ke omnibus legislasi.¹⁴³ Tetapi, dalam perkembangannya, Adam Dodek mengkritik penerapan omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini ia berpendapat bahwa beberapa dekade

¹³⁷ *Id*

¹³⁸ Rizky Argama, *supra note 8*.

¹³⁹ Institute of Law Science World Bank. (2006). Study Paper Possible Use of The Omnibus Legislative Technique for Implementation of Vietnam's WTO Obligations and Commitments. Diakses dari http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/147271-1169742068115/21085744/study_report_omnibus_legal_technique.pdf dalam Novianto Murti Hantoro, *supra note 91*, hlm.5

¹⁴⁰ Republic of the Philippines First Batasang Pambansa: Omnibus Election Code of The Philippines, [el00362.pdf\(ifes.org\)](http://el00362.pdf(ifes.org)), diakses pada 2 April 2021

¹⁴¹ DOLE Omnibus Rules – Labor Law PH, diakses pada 2 April 2021

¹⁴² Rajah Tann Asia, Client Update: Philippines, *The Revised Omnibus Guidelines on Community Quarantine in the Philippines* (rajahtannasia.com), diakses pada 2 April 2021

¹⁴³ Glen S. Krutz, “Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress”, American Journal of Political Science, Vol.45, No.1 (Jan.2001), www.jstor.org/stable/2669368 diakses pada 13 Maret 2021, hlm.210

penerapannya, metode omnibus berkembang menjadi “*undemocratic practice*” (praktik yang tidak demokratis) dalam pembentukan undang-undang di parlemen.¹⁴⁴ Pembahasan undang-undang omnibus cenderung tidak memungkinkan bagi parlemen untuk mempunyai waktu yang cukup agar dapat membahas secara mendalam. Kemudian, dikaitkan pula dengan doktrin pemisahan kekuasaan, seolah-olah tidak ada pemisahan antara eksekutif dan legislatif karena legislatif yang dikuasai oleh koalisi pemerintah akan cenderung mendukung apapun yang diajukan pemerintah.¹⁴⁵

Louis Massicotte menyebutkan bahwa dari sisi pemerintah, *omnibus bill* memiliki manfaat. Pertama, hemat waktu dan proses legislasi yang lebih singkat dengan menghindari persiapan khusus yang membutuhkan banyak debat dalam pembentukannya.¹⁴⁶ Dalam hal ini, The House of Commons memerlukan waktu rata-rata 175 hari dalam setahun untuk membuat reformasi prosedural 1991 dan 136 hari pada 2010.¹⁴⁷ Hal ini merupakan dampak dari menyampingkan beberapa proses pertanyaan dari pemerintah dan menutup keterlibatan oposisi dalam proses pembentukannya. Kedua, *omnibus bills* menyampingkan kalangan partai oposisi dengan membatasi gerakan yang kontroversial dalam paket yang kompleks. Bentuk *omnibus bills* yang sangat besar, berdampak mengecilkan celah legislatif dalam melakukan kritik. Luasnya cakupan materi, akan menyulitkan oposisi untuk menganalisis secara menyeluruh dan mengambil sikap serta kritik atas pasal atau ketentuan UU sehingga mengecilkan celah penolakan terhadap keseluruhan RUU.

Dalam perkembangannya, Adam Dodek melihat bahwa penerapan omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan membuat parlemen menjadi tidak berdaya dan sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah. Kedua, menyulitkan untuk anggota parlemen “meneliti” dengan seimbang dengan pemerintah. Ketiga, adanya kesan radikal dari metode omnibus karena tidak hanya menghapus suatu UU namun juga memunculkan norma hukum

¹⁴⁴ Dalam konteks ini ia melihat pada penerapan metode omnibus di Kanada. Dodek, A.M. (2017). Omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations. Ottawa Law Review, 48(1). 5-42. Diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773> dalam Novianto Murti Hantoro, *supra note 91*, hlm.6

¹⁴⁵ Dodek, A.M. (2017). Omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations. Ottawa Law Review, 48(1). 5-42. Diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773> dalam Novianto Murti Hantoro, *supra note 91*, hlm.6

¹⁴⁶ Louis Massicotte, *supra note 92*, hlm.14

¹⁴⁷ *Id.*

baru yang menegaskan norma hukum yang lama. Metode ini dikesankan hanya untuk efisiensi.¹⁴⁸

Padahal, apabila dilihat dari konsep hadirnya omnibus dalam pembentukan undang-undang di negara yang menerapkannya pada abad ke-18, omnibus digunakan untuk menghimpun, menggabungkan, bahkan memperpanjang masa berlaku suatu undang-undang yang akan segera berakhir, sekaligus mengubahnya. Seperti halnya yang dilakukan oleh Parlemen Kanada periode pertama. Penerapan omnibus dalam pembentukan undang-undang tidak dapat serta merta dipandang dari segi teknik penghimpunan, penggabungan, atau bahkan mengubah lebih dari dua undang-undang. Pembentukannya tidak luput dari aspek latar belakang dan pembentukan, tujuan, situasi politik negara yang menerapkannya, serta proses pembentukannya.

Bahkan, Kanada, negara yang sejak abad ke-18 menerapkan metode omnibus dan penggunaannya sudah berjalan baik dalam praktik parlemen Kanada, melakukan pengecualian dalam implementasi penggunaan metode omnibus bill dalam proses legislatif yang biasa. Hal ini diatur jelas dalam *Glossary of Parliamentary Procedure House of Commons* dan *The House of Commons Procedure and Practice Handbook*. Lebih lanjut, penerapannya diatur oleh masing-masing peraturan negara bagian.

Berdasarkan penjelasan mengenai praktik di sejumlah negara tersebut, dapat dilihat bahwa penggunaan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang erat kaitannya dengan teknik mengubah, mencabut, dan memberlakukan lebih dari satu undang-undang menjadi satu undang-undang. Namun, penerapan metode omnibus tidak lepas dari motif politik pemerintah dan legislator, seperti yang terlihat dari praktik pembentukan *torba kanun* di Turki.¹⁴⁹ Krutz melihat bahwa metode ini kerap digunakan sebagai teknik untuk mempengaruhi para pemangku kepentingan.¹⁵⁰ Praktik ini tidak sejalan dengan teori demokrasi deliberatif yang kehadirannya dalam pembentukan undang-undang dilalui dengan

¹⁴⁸ Adam M. Dodek, Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, *Ottawa Law Review* Vol. 48, No. 1, 2017, dalam dalam Ibnu Sina Chandranegara, *Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.27, Mei 2020. hlm. 42

¹⁴⁹ Yasushi Hasama dan Seref Iba, *supra note 110*

¹⁵⁰ Michel Bedard, *supra nota 102*.

dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus formal serta nonformal dalam dinamika masyarakat sipil.¹⁵¹

Dodek, yang secara khusus melihat praktik penggunaan omnibus di Kanada, mengemukakan bahwa dalam beberapa dekade penerapannya, metode omnibus berkembang menjadi praktik yang tidak demokratis dalam pembentukan undang-undang di parlemen.¹⁵² Pembahasan omnibus tidak memungkinkan bagi parlemen untuk mempunyai waktu yang cukup agar dapat membahas secara mendalam.¹⁵³ Bahkan, dalam praktiknya di Turki, pemerintah secara ilegal mencegah oposisi (masyarakat) yang meneliti RUU omnibus dengan cara menambahkan ketentuan baru dalam RUU setelah dibacakan dalam rapat pleno.¹⁵⁴

Selain bertentangan dengan teori demokrasi deliberatif, hal demikian juga menampikkan hakikat demokrasi sebagaimana disebutkan oleh R.B. Gibson dalam teori demokrasi partisipasi yang menekankan bahwa hakikat demokrasi adalah menjamin masyarakat yang akan terkena dampak dapat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah, sehingga demokrasi memberi dorongan dan ruang kepada masyarakat untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan-keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka.¹⁵⁵

Praktik pembentukan *torba kanun* di Turki, penerapan omnibus di Amerika Serikat, serta pengamatan Dodek dalam pembentukan RUU omnibus di Kanada, menggambarkan bahwa penerapan metode omnibus berdampak pada praktik pembentukan peraturan yang tidak demokratis. Pemerintah dan partai pendukung pemerintah yang memegang kekuasaan cenderung menggunakan metode omnibus sebagai kendaraan politik dan taktik untuk meloloskan sejumlah peraturan dengan mengabaikan masukan oposisi dan pelibatan

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² Dodek, A.M. (2017). Omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations. *Ottawa Law Review*, 48(1). 5-42. Diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773> dalam Novianto Murti Hantoro, *supra note 91*, hlm.6

¹⁵³ *Id.*

¹⁵⁴ Yasushi Hasama dan Seref Iba, "Legislative Agenda Setting by A Delegative Democracy: Omnibus Bills in Turkish Parliamentary System", *Turkish Studies* 2017, hlm 316-317., dalam Vincent Suridinan, *supra note 103*, hlm.132

¹⁵⁵ R.B. Gibson, The Value Participation, dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm.188-190 dalam Rahendro Jati, *supra note 26*.

masyarakat. Dengan demikian, diperlukan mekanisme penerapan omnibus dalam pembentukan undang-undang. Hal ini penting untuk menutup celah praktik pembentukan undang-undang yang tidak demokratis, serta memberikan koridor dan batasan yang jelas bagi pemerintah dan legislatif (pembentuk kebijakan) dalam membentuk undang-undang, serta menjamin pelibatan publik.

BAB III

PENERAPAN METODE OMNIBUS DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Bab ini akan membahas secara komprehensif mengenai penerapan metode omnibus dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya dalam tahap pembahasan. Dalam hal ini akan memuat terkait dengan kerangka hukum terkait pembentukan perundang-undangan di Indonesia mengatur soal metode-metode pembentukan undang-undang, dan penerapan metode omnibus pada tahap pembahasan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

3.1 Metode Pembentukan Undang-Undang dalam Kerangka Hukum Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia

Secara harfiah, “metode” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki, cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan.¹⁵⁶ Berangkat dari pengertian tersebut, dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, metode dapat diartikan sebagai suatu cara yang digunakan oleh pembuat kebijakan dalam melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan agar tercapai suatu tujuan pekerjaan yang dikehendaki. Pengertian ini sangat luas, tidak terpaku pada cara atau teknik penyusunan kebijakan (yang meliputi identifikasi masalah dan merumuskan solusi), namun juga terkait pada cara atau prosedur pembentukan kebijakan.

William Dunn, menyatakan bahwa dalam proses pembentukan kebijakan terdiri dari delapan fase yang mencakup; agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi atau legitimasi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), penilaian kebijakan (*assessment policy*), adaptasi kebijakan (*policy adaptation*), suksesi kebijakan (*succession policy*), dan mencabut kebijakan (*policy termination*).

Dalam konteks pengertian di atas, tidak ada peraturan khusus yang mengatur terkait dengan metode pembentukan undang-undang. Namun, secara umum, kerangka hukum

¹⁵⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Versi Online/Daring, <https://kbbi.web.id/metode> diakses pada 30 Juni 2021.