

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.

pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia memberikan petunjuk berupa tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimulai dari konstitusi Indonesia, khususnya dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 yang memberikan kewenangan untuk ‘mengatur’ terkait tata cara pembentukan undang-undang dalam undang-undang.¹⁵⁷

Atas dasar tersebut, cara dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kini diatur dalam UU PPP. Peraturan ini mengatur terkait dengan cara dan tahapan yang dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain; perencanaan, penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan RUU, pengundangan dan penyebarluasan, serta pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang.

Namun, sebelum masuk ke dalam cara dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 UU PPP menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.¹⁵⁸ Hal ini menunjukkan bahwa asas pembentukan perundang-undangan merupakan dasar utama dari serangkaian cara, tahapan, dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keseluruhan proses dalam melakukan pembentukan perundang-undangan harus didasari dengan pemenuhan asas-asas tersebut.

Terkait dengan metode atau cara yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diatur secara lebih teknis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

¹⁵⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 22A

¹⁵⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps.5

Pembentukan Perundang-undangan, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, mengatur lebih rinci terkait cara pelaksanaan dalam tiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Misalnya, perencanaan undang-undang terdiri dari kegiatan penyusunan NA, penyusunan prolegnas jangka menengah, prolegnas prioritas tahunan, perencanaan penyusunan RUU kumulatif terbuka, dan perencanaan penyusunan RUU di luar prolegnas.¹⁵⁹ Aturan ini menjelaskan cara-cara yang perlu dilakukan oleh pembentuk kebijakan dalam menyusun dan menetapkan dalam setiap kegiatan tersebut. Misalnya, dalam tahapan penyusunan NA yang disusun oleh Pemrakarsa harus berkoordinasi dengan Menteri, dilakukan penyelarasan dan penyampaian NA.

Lebih teknis lagi, cara pembentukan undang-undang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Peraturan ini memuat rincian tahapan yang perlu dilakukan dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Misalnya, dalam tahap penyusunan, spesifiknya penyusunan prolegnas (sebelum tahapan penyusunan NA dan RUU), dirincikan tata cara penyusunan prolegnas sampai pada ketentuan judul keterangan. Lebih lanjut, teknis penyampaian oleh alat kelengkapan DPR kepada Pimpinan Fraksi dan Komisi, pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang.

Dalam keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari peran Perancang (Perancang Peraturan Perundang-undangan) yang secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015. Dalam hal ini, perancang diberikan tugas tanggungjawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen

¹⁵⁹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps.3

hukum lainnya.¹⁶⁰ Aturan ini menegaskan bahwa harus ada keikutsertaan Perancang dalam keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan di atas menjelaskan bahwa metode (yang merupakan suatu cara) pembentukan (untuk mencapai tujuan tertentu) peraturan perundang-undangan dalam kerangka hukum Indonesia adalah sebagaimana yang telah diatur dalam UU PPP, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020, dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015. Tidak disebutkan dalam bagian khusus maupun disebutkan secara spesifik terkait dengan metode yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Serangkaian peraturan tersebut menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus dilandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, disusun melalui tahapan perencanaan, penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan RUU, pengundangan dan penyebarluasan, serta pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang sesuai dengan koridor hukum sebagaimana diatur dalam peraturan terkait.

3.2 Penerapan Metode Omnibus pada Tahap Pembahasan dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pada 20 Oktober 2019, Presiden Joko Widodo mengusulkan Undang-Undang Omnibus yang kemudian disahkan oleh DPR dan Pemerintah pada 5 Oktober 2020 dengan judul Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sejak diusulkannya, undang-undang ini tidak henti menarik perhatian publik dan menjadi perbincangan di kalangan ahli hukum, pengamat, dan masyarakat pemantau kebijakan. Melekat kesan “tergesa-gesa” dan sarat akan kepentingan politik dalam proses pembentukan undang-undang ini. Proses pembahasan RUU ini memakan waktu kurang dari enam bulan sejak pertama kali dibahas di legislatif pada 14 April 2019 lalu dengan mengubah 79 undang-undang lainnya.

Hal lain yang menjadi sorotan adalah penggunaan metode omnibus yang tidak dikenal dalam kerangka hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

¹⁶⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, Ps.1 Angka 1

Pemerintah, melalui kanal indonesiabaik.id yang dikelola oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika RI berpendapat bahwa metode omnibus dalam pembentukan undang-undang akan merevisi, menyederhanakan puluhan aturan, dan memangkas kendala birokrasi di sektor investasi.¹⁶¹ Undang-undang dengan metode omnibus dimaksudkan untuk merampingkan regulasi dari segi jumlah dan menyederhanakan peraturan agar lebih tepat sasaran.¹⁶² Metode omnibus dianggap sebagai cara praktis untuk mengoreksi banyak regulasi bermasalah dan meningkatkan kecepatan dalam penyusunan undang-undang.¹⁶³ Melalui penyusunan suatu undang-undang *omnibus law*, sekaligus akan mengoreksi undang-undang bermasalah yang sedang berlaku.¹⁶⁴

Pemerintah berpendapat bahwa metode omnibus pernah diimplementasikan dalam beberapa peraturan, antara lain;¹⁶⁵ (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi untuk Kepentingan Perpajakan menjadi Undang-Undang. Peraturan ini mencabut beberapa ketentuan pasal di lima undang-undang terkait (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah). (2) Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha. Dalam hal ini mengatur secara teknis terkait dengan mekanisme perizinan berusaha pada instansi terkait yang hadir atas tujuh peraturan setingkat undang-undang lintas sektor yang mendasarinya.

Padahal, praktik penerapan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang di negara yang menerapkannya seperti Amerika Serikat dan Kanada tidak berhenti pada teknik (mengubah, mencabut, dan menggabungkan) dan simplifikasi peraturan seluas-luasnya. Sejak diterapkan pada abad ke-19, penerapan metode omnibus mengalami perkembangan seiring

¹⁶¹ Menelusuri Fakta Omnibus Law, <http://indonesiabaik.id/infografis/menelusuri-fakta-omnibus-law> diakses pada 16 Juni 2021

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ *Id.*

ditemukan bahwa penetapan metode ini sarat akan motif kepentingan parlemen dan pemerintah yang berdampak pada praktik yang tidak demokratis sehingga dilakukan pembatasan terkait penerapannya. Misalnya, sebagaimana disebutkan oleh *Commonwealth Court of Pennsylvania* pada 1901 yang menjelaskan bahwa RUU Omnibus menjadi kejahatan yang menakutkan karena mencampuradukkan subjek yang tidak sesuai dan memaksakan suatu kepentingan yang berbeda.¹⁶⁶ Kemudian, melalui *US House of Representatives Bill HR 3806, The One Subject at a Time Act*, memberikan pembatasan satu subjek dalam setiap RUU terkait omnibus.¹⁶⁷

Praktik di Quebec, pada 1980 yaitu “*The Parti Québécois*”, menggabungkan menjadi satu undang-undang sejumlah RUU *single issue* pendek dengan tujuan mempercepat pengesahan.¹⁶⁸ Tetapi kemudian, hal ini ditolak oleh oposisi liberal karena omnibus memuat lebih dari satu prinsip.¹⁶⁹ Kemudian, pembentukan undang-undang dengan metode omnibus diatur dalam Tata Tertib *Quebec National Assembly*, yang dalam hal ini menjelaskan terkait cara pembentukan undang-undang dengan metode omnibus.¹⁷⁰

Selain itu, dalam perkembangannya, ditemukan bahwa terdapat kerugian dari penerapan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang. Misalnya, seperti yang diungkapkan oleh Adam Dodek yang melihat perkembangannya penerapan omnibus dalam pembentukan perundang-undangan di Kanada berdampak pada ketidakberdayaan parlemen di bawah kekuasaan pemerintah dan sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah.¹⁷¹ Selain itu, penerapan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang yang mengubah, mencabut, dan menggabungkan banyak undang-undang ke dalam satu RUU, akan menyulitkan anggota parlemen meneliti dengan seimbang dengan pemerintah.¹⁷² Semakin luas hal yang diatur dalam RUU omnibus, maka semakin menjadi celah untuk menyempitkan

¹⁶⁶ Louis Massicotte, *supra note 92*, hlm.15

¹⁶⁷ *Id*

¹⁶⁸ Louis Massicotte, *supra note 92*, hlm.14

¹⁶⁹ *Id.*

¹⁷⁰ *Id.*

¹⁷¹ 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

¹⁷² *Id.*

kemungkinan bagi setiap anggota parlemen dan fraksi untuk tidak menyetujui RUU omnibus tersebut.

Adam Dodek melihat bahwa penerapan metode omnibus berdampak pada praktik legislasi yang tidak demokratis.¹⁷³ Dalam pembentukan undang-undang, metode omnibus rentan digunakan untuk meloloskan agenda politik kepentingan mayoritas (penguasa) dan menyampingkan pelibatan publik dalam pembentukan hukum. Dalam praktiknya penggunaan omnibus digunakan dalam parlemen yang didominasi oleh partai pendukung pemerintah, dengan demikian RUU yang diusulkan akan dengan mudah disetujui oleh parlemen.¹⁷⁴ Di balik itu, pemerintah secara ilegal mencegah oposisi dan masyarakat yang memperhatikan proses dibentuknya RUU tersebut.¹⁷⁵ Sebagai contoh, pembentukan *torba kanun* di Turki.¹⁷⁶ Kehadirannya dilatarbelakangi oleh motif politik pemerintah yang berkonsolidasi dengan partai tunggal sehingga dapat mengendalikan agenda legislatif.¹⁷⁷

Kehadiran omnibus dalam sistem legislasi di Indonesia pada 2019 tidak lepas dari perhatian publik, baik secara prosedural maupun substansial. Dalam rentang waktu kurang dari enam bulan sejak diusulkan oleh Pemerintah pada 17 Desember 2019,¹⁷⁸ RUU ini mengubah 79 undang-undang dan ribuan pasal terkait sehingga menghasilkan 1187 halaman UU. Sebagaimana dimuat dalam laman daring resmi DPR RI, telah dilakukan lima puluh enam kali rapat dalam tahap pembahasan (pembicaraan tingkat I) sejak 14 April 2021 sampai dengan 3 Oktober 2020 dan dalam pembicaraan tingkat II pada 5 Oktober 2020.

Selama rentang waktu ini pula, gelombang penolakan besar dari masyarakat terhadap sejumlah ketentuan yang diatur dalam RUU Cipta Kerja tidak dapat dihindari. Bahkan, terjadi gesekan antara Kepolisian dengan sejumlah masyarakat yang melakukan penolakan atas

¹⁷³ Dodek, A.M., *Omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, Ottawa Law Review, 48(1), 2017, hlm. 5-42. Diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773> dalam Novianto Murti Hantoro, *supra note 91*, hlm.6

¹⁷⁴ *Id.*

¹⁷⁵ 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

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ Rekam Jejak Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442> diakses pada 15 Juli 2021

substansi dan prosedur pembentukan RUU ini. Laporan Bukti Kekerasan Polisi selama aksi masyarakat menolak Omnibus Law (RUU Cipta Kerja) menunjukkan bahwa selama 6 Oktober sampai dengan 10 November 2020, ditemukan 51 video terverifikasi yang menggambarkan 43 insiden kekerasan secara terpisah yang dilakukan oleh polisi.¹⁷⁹ Sebanyak 402 orang dari 15 provinsi menjadi korban kekerasan, 6.658 orang yang ditangkap di 21 provinsi, 300 orang di antaranya ditahan dengan jangka waktu yang berbeda-beda selama aksi tersebut.¹⁸⁰

Para akademisi dan pengamat pembentuk kebijakan juga melayangkan sejumlah kritik terhadap proses pembentukan RUU Cipta Kerja, antara lain; pembentukan RUU Cipta Kerja dilakukan secara tergesa-gesa, minim partisipasi (ruang partisipasi yang bersifat formalitas), naskah pembentukan yang sulit diakses publik, memotong tahapan pembahasan, melakukan pembahasan dalam masa reses, memasukan materi yang belum pernah dibahas.

Dikaitkan dengan teori deliberatif demokrasi yang dikemukakan Habermas menyatakan bahwa sejatinya undang-undang hadir dengan bentuk demokrasi deliberatif, yaitu melalui suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus formal serta non formal dalam dinamika masyarakat sipil.¹⁸¹ Dalam hal ini, harus terdapat ruang bagi publik untuk membenturkan mekanisme legislatif dengan diskursus non formal dalam dinamika masyarakat sipil. Ia menegaskan bahwa ruang publik tersebut harus bebas (setiap pihak dapat berbicara dimana saja, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis), dan kritis (siap dan mampu secara adil dan bertanggungjawab untuk menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik).¹⁸²

Selain itu, penting juga untuk melihat pada teori demokrasi partisipatif menurut R.B. Gibson. Dalam hal ini ia berpendapat bahwa hakikat demokrasi adalah untuk menjamin keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan menyertakan masyarakat yang terkena dampak dari keputusan-keputusan itu (melalui partisipasi publik).¹⁸³ Oleh sebab itu,

¹⁷⁹ Usut Bukti-Bukti Kekerasan Polisi Sepanjang Demo Tolak Omnibus Law, <https://www.amnesty.id/usut-bukti-bukti-kekerasan-polisi-sepanjang-demo-tolak-omnibus-law/>, 2 Desember 2020

¹⁸⁰ *Id.*

¹⁸¹ *Id.*

¹⁸² *Id.*

¹⁸³ 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*.

demokrasi memberi dorongan dan ruang pada masyarakat untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan-keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan demikian, teori ini tidak hanya ingin mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governments*), tetapi juga masyarakat yang demokratis (*democratic societies*).¹⁸⁴

Merujuk pada kedua teori tersebut, pembentukan UU Cipta Kerja memperlihatkan dengan gamblang praktik pembentukan undang-undang dengan metode omnibus bertentangan dengan gagasan teori demokrasi deliberatif menurut Hadjon dan demokrasi partisipatif menurut R.B. Gibson. Misalnya, ketika Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang hanya menghadirkan sejumlah kelompok untuk memberikan masukan ke DPR.¹⁸⁵ Lainnya, Prof. Susi Dwi Harijanti, dalam tulisannya “Dimatikannya Asas dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja” menyatakan bahwa RUU Cipta Lapangan Kerja disusun pada akhir 2019 oleh Pemerintah di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Selama prosesnya, pihak pemangku kepentingan yang terdampak tidak dilibatkan sama sekali.¹⁸⁶

Anwar Sanusi, Sekretaris Jenderal Ketenagakerjaan, dalam diskusi virtual bertajuk “Dinamika RUU menjadi UU Cipta Kerja, menyampaikan pendapatnya mengenai pelibatan publik dalam penyusunan RUU Cipta Kerja.¹⁸⁷ Ia menyampaikan bahwa telah dilakukan 64 kali pertemuan dalam pembahasan RUU Cipta Kerja antara DPR dan Pemerintah. Pada prosesnya, Pemerintah dan DPR selalu melibatkan berbagai serikat pekerja dan buruh. Tercatat, ada 9 kali pertemuan yang dilakukan, terdapat Tim Tripartit antara Apindo, Serikat Pekerja, dan Serikat Buruh.¹⁸⁸

Minimnya partisipasi publik dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja menggambarkan bahwa praktik pembentukan dengan metode omnibus yang minim partisipasi

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ Chaerul Umam, “Formappi: DPR Tidak Membuka Secara Luas Partisipasi Publik dalam Pembahasan UU Cipta Kerja”, 5 November 2020, <https://www.tribunnews.com/nasional/2020/11/05/formappi-dpr-tidak-membuka-secara-luas-partisipasi-publik-dalam-pembahasan-uu-cipta-kerja> diakses pada 29 April 2021

¹⁸⁶ Susi Dwi Harijanti, “Dimatikannya” Asas dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja, https://www.bantuanhukum.or.id/wp-content/uploads/2020/04/210420_Pendapat-Prof.-Susi_92-Akademisi-Menolak-Omnibus-Law.pdf, diakses pada 31 Januari 2021

¹⁸⁷ Partisipasi Publik dalam Susun UU Cipta Kerja telah Dibuka Lebar”, 17 Oktober 2020, [mediaindonesia.com, https://mediaindonesia.com/ekonomi/353570/partisipasi-publik-dalam-susun-uu-cipta-kerja-telah-dibuka-lebar](https://mediaindonesia.com/ekonomi/353570/partisipasi-publik-dalam-susun-uu-cipta-kerja-telah-dibuka-lebar) diakses pada 29 April 2021

¹⁸⁸ *Id.*

jauh dari teori demokrasi partisipatif. Praktik ini menutup akses partisipasi publik yang artinya menjauhkan perwujudan pemerintahan dan masyarakat yang demokratis.

Dikaitkan dengan pendapat Hadjon terkait konsep partisipasi masyarakat, ia menjelaskan bahwa konsep partisipasi masyarakat tidak dapat dipisahkan dengan konsep keterbukaan.¹⁸⁹ Tanpa keterbukaan dari pemerintahan, masyarakat tidak mungkin dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.¹⁹⁰ Hal ini tercermin dari muatan Pasal 88, Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat, Pasal 96 UU PPP yang mengaitkan hak atas keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam pembentukan peraturan dan hak akses yang mudah atas setiap rancangan peraturan perundang-undangan.¹⁹¹

Padahal, dalam rekam jejak pembentukan RUU Cipta Kerja yang tercatat dalam laman daring DPR RI. Dari 56 rapat yang dilakukan selama pembicaraan tingkat I, tidak dilakukan RDPU dengan kelompok buruh yang juga terdampak saat diberlakukannya ketentuan UU ini. Terdapat sembilan kali forum Rapat Dengar Pendapat (baik dalam Rapat Panja RDPU maupun Panja Baleg).¹⁹² Praktik ini jelas bertentangan dengan Pasal 96 ayat (1), (2), dan (3) UU PPP yang memberikan hak pada masyarakat (perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi RUU) untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Baik melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.¹⁹³

Lebih lanjut, Hadjon menjelaskan bahwa konsep partisipasi masyarakat tidak dapat dipisahkan dengan konsep keterbukaan.¹⁹⁴ Tanpa keterbukaan dari pemerintah, masyarakat tidak mungkin dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.¹⁹⁵ Hal ini

¹⁸⁹ 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

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 96

¹⁹² Rekam Jejak Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442> diakses pada 15 Juli 2021

¹⁹³ Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 96 ayat (1), (2), dan (3)

¹⁹⁴ 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

¹⁹⁵ *Id.*

tercermin dari muatan Pasal 88, Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat, Pasal 96 UU PPP yang mengaitkan hak atas keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam pembentukan peraturan dan hak akses yang mudah atas setiap rancangan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁶

Sedangkan, dalam pembentukan RUU Cipta Kerja ditemukan praktik-praktik yang bertentangan dengan konsep keterbukaan. Misalnya, NA dan sejumlah dokumen pergudangan (RUU) yang sulit diakses publik, terdapat ketentuan yang muncul dalam RUU final (dalam pembicaraan tingkat II) tanpa dilakukan pembahasan terlebih dahulu.

Dalam hal ini, publik sulit memperoleh naskah RUU Cipta Lapangan Kerja yang sedang disiapkan oleh Pemerintah.¹⁹⁷ Penelusuran Kode Inisiatif sampai dengan 19 Oktober 2020, tidak semua agenda dan hasil rapat pembahasan RUU Cipta Kerja diunggah ke situs DPR, berbagai video rapat pun tidak diarsipkan dalam kanal YouTube DPR.¹⁹⁸ Berbagai pesan berantai beredar di kanal media sosial yang menyebarluaskan tiga versi non-resmi naskah UU Cipta Kerja dengan jumlah halaman bervariasi, 905, 1035, dan 812 halaman. Bahkan, sejumlah anggota DPR bahkan menyatakan tidak mengetahui draft final RUU Cipta Kerja yang telah melalui proses persetujuan bersama di Rapat Paripurna.¹⁹⁹ setelah dua minggu disetujui oleh DPR dan Pemerintah di rapat paripurna, naskah UU Cipta Kerja belum juga dapat diakses publik. Baik melalui laman DPR maupun Kementerian Hukum dan HAM.

Praktik ini jelas bertentangan dengan penerapan asas transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g UU PPP. Selain itu, praktik ini menyalahi ketentuan Pasal 88 dan 89 UU PPP yang mewajibkan DPR dan Pemerintah melakukan penyebarluasan sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan RUU, pembahasan RUU, hingga pengundangan RUU.²⁰⁰

Dalam satu hal, penayangan rapat terbuka di kanal YouTube TV Parlemen patut diapresiasi. Namun, asas keterbukaan belum sepenuhnya diamini oleh DPR dan Pemerintah

¹⁹⁶ Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 96

¹⁹⁷ Susi Dwi Harijanti, *supra note 186*.

¹⁹⁸ Pernyataan Rahmah, Kode Inisiatif dalam diskusi daring yang dikutip dalam Tsarina Maharani, "Sulitnya Mengakses Dokumen Penyusunan dan Draft Final UU Cipta Kerja", 19 Oktober 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/19/08511781/sulitnya-mengakses-dokumen-penyusunan-dan-draf-final-uu-cipta-kerja?page=all> diakses pada 18 Juli 2021

¹⁹⁹ Rizky Argama, *supra note 8*.

²⁰⁰ Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 88

dalam melakukan pembentukan kebijakan, khususnya bagi penyandang disabilitas. Ketersediaan dokumen dalam format pdf (*portable document format*) tidak memberikan akses bagi penyandang disabilitas netra.²⁰¹ Begitu pula dengan penyayangan rapat-rapat DPR bersama pemerintah di kanal TV Parlemen tanpa juru bahasa isyarat atau closed caption (*tanpa caption*).²⁰² Penyebaran informasi yang tidak ramah akses mempersulit penyandang disabilitas untuk berpartisipasi dalam pembahasan RUU Cipta Kerja.

Sudah menjadi kewajiban bagi DPR dan Pemerintah dalam melakukan penyebarluasan naskah RUU, laporan, dan DIM dalam setiap tahap pembentukan perundang-undangan. Tanpa terkecuali rapat-rapat kerja lainnya yang bersifat terbuka untuk publik. Ditinjau dari tingkatan partisipasi Sherry Arnstein dalam *A Ladder of Citizen Participation*, tingkatan partisipasi dalam pembentukan kebijakan di Indonesia (dilihat dari praktik pembentukan RUU Cipta Kerja dengan metode omnibus) ada dalam tahapan peredaman (*placation*) atau partisipasi semu.²⁰³ Dalam hal ini, masyarakat memiliki ruang untuk memberikan pengaruh terhadap kebijakan, namun pengambilan keputusan sejatinya ada di tangan negara. Kontrol masyarakat tidak dapat berdampak pada keputusan yang diambil.²⁰⁴

Selain itu, DPR dan Pemerintah memasukan materi yang belum pernah dibahas (dalam RUU Final) dan melibatkan pemangku kepentingan. Hal ini terungkap dari dokumen pembahasan yang dapat diakses oleh publik yakni materi mengenai pajak yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Barang

²⁰¹ Fajri Nursyamsi, *Kertas Advokasi Kebijakan atas UU No.11 Tahun 2020 Dalam Kerangka Pelindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, hlm.7-8

²⁰² *Id.*

²⁰³ Sirajuddin, Didik Sukrino dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, (Malang: Setara Press, 2011), hlm.173 dalam Anak Agung Istri Ari Atu Dewi dan Luh Nila Winarni, "Penjabaran Prinsip Demokrasi dalam Pembentukan Kebijakan Daerah", *Supremasi Hukum Jurnal Penelitian Hukum* Vol.28, No.1 Januari 2019, [PENJABARAN PRINSIP DEMOKRASI DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN DAERAH | Dewi | Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum \(unib.ac.id\)](#) diakses 14 Februari 2021

²⁰⁴ *Id.*

Mewah jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009. Peraturan ini belum dibahas secara memadai dan dilakukan tanpa adanya konsultasi publik.²⁰⁵

Sulasi Rongiyati, Peneliti Senior di Badan Keahlian DPR RI, yang terlibat dalam proses pembahasan RUU Cipta Kerja menyatakan bahwa pembahasan mengenai materi perpajakan dilakukan pada akhir pembahasan tingkat I. Hal demikian dilakukan untuk mengejar pembahasan tingkat I atas kesepakatan dua pihak, DPR dan Pemerintah.²⁰⁶ Namun, dalam informasi dan rekam jejak pembentukan RUU Cipta Kerja sebagaimana dipublikasi dalam laman DPR pun tidak ditemukan dalam satu dokumen DIM RUU Cipta Kerja yang memuat ketentuan UU terkait di atas.²⁰⁷

Bahwa minimnya ruang partisipasi publik, proses pembahasan yang cenderung tertutup, dan sulitnya akses terhadap dokumen dan informasi mengenai proses pembentukan RUU Cipta Kerja ada kaitannya dengan ketergesa-gesaan pembentukan peraturan. Sebagaimana diketahui, RUU Cipta Kerja dirampungkan dalam waktu kurang dari enam bulan. Keseluruhan tahapan pembentukan RUU Cipta Kerja yang melibatkan 79 UU lintas sektor dirampungkan hanya dalam kurun waktu kurang dari enam bulan.

Singkatnya durasi pembahasan RUU pada dasarnya dapat berdampak terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XVII/2019 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi., Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams yang mengajukan *dissenting opinion* berpendapat bahwa terdapat korelasi (dampak) atas ketergesa-gesaan (durasi) pembentukan suatu undang-undang dengan partisipasi masyarakat. Ia menyatakan bahwa:

“Singkatnya waktu pembentukan Undang-Undang *a quo* jelas berpengaruh secara signifikan terhadap sangat minimnya partisipasi masyarakat, sangat minimnya partisipasi masyarakat, sangat minimnya masukan yang diberikan oleh masyarakat secara tulis dan berjenjang (*bottom up*) dan dari para *supporting system* yang ada baik

²⁰⁵ *Id*

²⁰⁶ Kutipan wawancara daring dengan Ibu Sulasi Rongiyati S.H. M.H, Peneliti Badan Keahlian DPR, pada 29 Juni 2021 melalui google meet.

²⁰⁷ Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Cipta Kerja batang Tubuh BAB VI (Pasal 108-Pasal 188) DPR RI, <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-RJ-20201008-054413-3187.pdf> diakses pada 18 Juli 2021

dari sisi Presiden maupun DPR serta sangat minimnya kajian dampak analisis terhadap pihak (khususnya lembaga) yang akan melaksanakan ketentuan Undang-Undang *a quo* (in casu KPK).”²⁰⁸

Demikian halnya dengan yang terjadi pada proses pembahasan RUU Cipta Kerja. Faktor ketergesa-gesaan berdampak pada dilewatkannya prosedur pembahasan RUU. Dalam hal ini, pembahasan RUU Cipta Kerja langsung dilakukan dalam Rapat Badan Legislasi terkait Rancangan Jadwal Acara Pembahasan RUU tentang Cipta Kerja.²⁰⁹ Rapat itu dilaksanakan pada 7 April 2020 dan dihadiri oleh 46 orang dari 80 orang Anggota DPR. Padahal, Pasal 47 ayat (1) dan (2) Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang menyebutkan bahwa setelah usulan RUU disampaikan oleh Presiden kepada Baleg yang memuat urgensi disertai dengan NA dan RUU, Baleg melakukan rapat kerja dengan Menteri untuk membahas urgensi usulan RUU tersebut.²¹⁰ Namun, dalam praktik pembentukan RUU Cipta Kerja, langsung dilakukan rapat Badan Legislasi dan membentuk Panitia Kerja serta menyerahkan proses pembahasan DIM RUU Cipta Kerja ke Panitia Kerja.²¹¹

Kesan ketergesa-gesaan itu juga tampak ketika DPR memutuskan untuk melakukan pembahasan RUU Cipta Kerja dalam masa reses. Meskipun hal itu tidak dilarang, masa reses seharusnya digunakan untuk mengoptimalkan kegiatan di luar kegiatan sidang, yaitu kunjungan kerja.²¹² Selain itu, berdasarkan catatan pemantauan PSHK, pembahasan RUU Cipta Kerja sering kali juga dilaksanakan di luar Gedung DPR, seperti di hotel.²¹³ Tidak ada penjelasan mengenai urgensi dilakukannya pembahasan RUU Cipta Kerja pada masa reses ataupun memindahkan tempat pembahasan dari Gedung DPR ke hotel.²¹⁴ Terlebih lagi,

²⁰⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 79/PUU-XVII/2019 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hlm. 376

²⁰⁹ Rekam Jejak Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442> diakses pada 15 Juli 2021

²¹⁰ Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, Ps. 47 ayat (2)

²¹¹ Susi Dwi Harijanti, *supra note 186*.

²¹² Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Pasal 1 Angka 13

²¹³ Siaran Pers PSHK “Pengesahan UU Cipta Kerja: Legislasi Tanpa Ruang Demokrasi”, 6 Oktober 2020, <https://www.pshk.or.id/publikasi/pengesahan-uu-cipta-kerja-legislasi-tanpa-ruang-demokrasi/> diakses pada 29 April 2021

²¹⁴ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, “Pengesahan UU Cipta Kerja: Legislasi tanpa Ruang Demokrasi”, 6 Oktober 2020

proses pembahasan dilakukan ketika pemerintah masih menerapkan kebijakan pembatasan mobilitas sebagai upaya penanganan dan pencegahan Covid-19.²¹⁵

Merujuk pada kerangka hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak diatur secara spesifik terkait batas waktu pembentukan suatu undang-undang. Dalam halnya RUU dari Presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR, maka mulainya pembahasan RUU adalah dalam jangka waktu paling lama 60 hari terhitung sejak surat presiden diterima.²¹⁶ Tidak ada tenggat waktu bagi DPR dan Presiden untuk menyelesaikan pembentukan suatu UU. Pasal 97 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 mengatur bahwa pembahasan suatu RUU dapat dilakukan dalam jangka waktu paling lama tiga kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR. DPR sesuai dengan permintaan tertulis pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi atau pimpinan panitia khusus, dengan memberikan laporan perkembangan pembahasan RUU kepada Badan Musyawarah paling sedikit dua kali dalam satu masa sidang dan tembusan kepada Badan Legislasi.²¹⁷ Keleluasaan ini patutnya dilakukan untuk membentuk peraturan secara matang. Melakukan penelitian mendalam pada setiap aspek yang akan diatur dalam RUU dengan skala cakupan yang luas, mempertimbangkan masukan publik, dan menjamin transparansi dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Fakta pembentukan UU Cipta Kerja yang menggunakan metode omnibus menunjukkan bahwa kuatnya dorongan politis dari Presiden dan DPR yang mayoritas diisi oleh partai pendukung presiden. Sejak awal diusulkannya, pemerintah memberikan target kepada DPR untuk merampungkan RUU ini dengan cepat. Dengan demikian, keseluruhan tahapan dipenuhi secara formalitas tanpa mematangkan substansi yang dimuat dalam RUU tersebut. Ketika masuknya naskah RUU dari Pemerintah kepada DPR, Badan Keahlian DPR RI, yang dalam hal ini melibatkan tiga orang peneliti dan tiga orang *legal drafter*, diminta

²¹⁵ *Id*

²¹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 50.

²¹⁷ Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, Ps. 97 ayat (1) dan (2).

untuk mengkaji naskah tersebut dalam kurun waktu kurang dari seminggu.²¹⁸ Ini menjadi sangat menyulitkan bagi tenaga ahli untuk melakukan pengkajian secara menyeluruh dan mendalam. Terlebih, peneliti harus melihat keseluruhan pasal yang diubah, kaitannya dengan peraturan lain, serta dampaknya apabila terjadi perubahan.

Hal demikian berdampak pada proses legislasi yang cepat dan cenderung tergesa-gesa, tidak cermat, minim transparansi dan menyampingkan partisipasi masyarakat. Dengan meminimalisir kemungkinan *deadlock*, maka pembentukan RUU Cipta Kerja tidak melewati target waktu yang telah ditentukan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemangku kepentingan yang diundang dalam rapat-rapat dengar pendapat bersama DPR dan Pemerintah adalah yang memiliki pandangan mendukung terhadap pemberlakuan metode omnibus RUU Cipta Kerja dengan cepat. Sebaliknya, tidak ada ruang partisipasi untuk mengakomodir pendapat pemangku kepentingan (kelompok buruh) yang juga paling terdampak atas pemberlakuan RUU Cipta Kerja.

Ketiadaan batasan yang jelas dalam penerapan metode omnibus dalam sistem legislasi dapat menjadi preseden buruk ke depan. Ketiadaan batas yang jelas untuk membentuk undang-undang dengan metode omnibus akan membawa praktik ini pada penyalahgunaan pembentukan kebijakan untuk kepentingan penguasa yang tidak demokratis. Padahal, sejatinya partisipasi publik merupakan aspek terpenting dalam suatu pembentukan kebijakan. Publik, sebagai pihak yang terdampak atas produk kebijakan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan harus dilibatkan dalam setiap tahapan pembentukan kebijakan, didengar, dan dipertimbangkan setiap masukannya. Sebagaimana disebutkan oleh Habermas dalam teori deliberatif demokrasi, kebijakan, yang dalam hal ini undang-undang, diresmikan melalui dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus formal non formal dalam dinamika masyarakat sipil, dengan menempatkan masyarakat pada posisi aktif untuk terlibat dalam kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik.²¹⁹

Tertutupnya informasi dan dokumen terkait, serta proses pembahasan dalam pembentukan undang-undang terkait menutup ruang publik untuk berperan aktif dalam

²¹⁸ Kutipan wawancara daring dengan Ibu Sulasi Rongiyati S.H. M.H, Peneliti Badan Keahlian DPR, pada 29 Juni 2021 melalui google meet.

²¹⁹ Habermas J, *supra note 29*.

kegiatan pembentukan kebijakan. Masyarakat tidak mungkin dapat melakukan peran serta dalam kegiatan pemerintahan yang menyangkut dan berdampak pada kehidupannya. Hal ini membuktikan bahwa absennya batasan dan acuan yang jelas untuk menerapkan omnibus dalam pembentukan undang-undang akan berdampak pada praktik pembentukan kebijakan yang tidak demokratis dan mencederai kehidupan bernegara yang demokratis.