



**PENERAPAN METODE OMNIBUS PADA TAHAP PEMBAHASAN DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: STUDI
KASUS UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA**

SKRIPSI

DISUSUN OLEH:

ALVIANI SABILLAH

101170003

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2021

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya, Alviani Sabillah

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia :

Penerapan Metode Omnibus pada Tahap Pembahasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Studi Kasus Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Bahasa Inggris :

Implementation of the Omnibus Method at Discussion Stage in Formation of Laws and Regulations in Indonesia: Case Study of Law Number 11 of 2020 on Job Creation

Adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, Sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 12 Agustus 2021



Alviani Sabillah
NIM: 101170003

PENGESAHAN PEMBIMBING

**PENERAPAN METODE OMNIBUS PADA TAHAP PEMBAHASAN DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: STUDI
KASUS UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA**

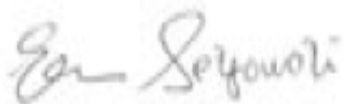
Alviani Sabillah

101170003

Jakarta, 12 Agustus 2021

Mengetahui,

Pembimbing I



Erni Setyowati, S.H. M.H.

Pembimbing II



Rizky Argama, S.H., LL.M.

PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR

**PENERAPAN METODE OMNIBUS PADA TAHAP PEMBAHASAN DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: STUDI
KASUS UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA**

Alviani Sabillah

101170003

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera



Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.

PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG TUGAS AKHIR

Nama : Alviani Sabillah
Nomor Induk Mahasiswa : 101170003
Bidang Studi : Hukum Konstitusi dan Legisprudensi
Nomor Telepon : +62 878 8728 6943
Email : alviani.sabillah@jentera.ac.id
Judul Skripsi : Penerapan Metode Omnibus pada Tahap Pembahasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Studi Kasus Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Kelengkapan Sidang Akhir Skripsi

- Surat Bebas Perpustakaan
- Surat Bebas Keuangan
- Fotokopi rancangan skripsi sebanyak 1 (satu) eksemplar
- Transkrip Nilai
- Lembar Bimbingan Skripsi

Jakarta, 12 Agustus 2021

Yang
Menyatakan,



Alviani Sabillah

Pembimbing I,



Erni Setyowati, S.H.,
M.H.


Menyetujui,

Pembimbing II,



Rizky Argama, S.H.,
LL.M.

Ketua Bidang Studi
Hukum Konstitusi dan
Legisprudensi,



Fajri Nursyamsi, S.H.,
M.H.

ABSTRAK

Nama : Alviani Sabillah
Program Studi : Hukum Konstitusi dan Legisprudensi
Judul : Penerapan Metode Omnibus pada Tahap Pembahasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Studi Kasus Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Metode omnibus dalam pembentukan undang-undang di Indonesia belum dikenal dalam sistem legislasi di Indonesia. Pada 2020, metode ini diterapkan untuk membentuk UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di tengah gelombang penolakan dengan durasi pembahasan serta pembentukan yang cepat, tergesa-gesa, dan minim pelibatan publik serta pemangku kepentingan. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan metode analisis data kualitatif, yang dipadukan dengan wawancara serta studi dokumen (*statute approach, library research*). Berangkat dari gagasan awal praktik penggunaan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan pisau analisis teori-teori pembentukan kebijakan, demokrasi deliberatif, dan partisipasi publik, maka penelitian ini menjawab sejauh mana metode omnibus dapat diterapkan dalam pembentukan undang-undang. Penelitian ini menunjukkan bahwa gagasan awal lahirnya metode omnibus dalam pembentukan peraturan adalah untuk menggabungkan sejumlah perjanjian, memperpanjang masa berlaku undang-undang. Namun, ia berkembang menjadi kendaraan politik dan taktik penguasa yang berkonsolidasi untuk meloloskan sejumlah peraturan dengan mengabaikan perlibatan masyarakat selaku pemangku kepentingan. Praktik ini relevan dengan melihat fakta pembentukan UU Cipta Kerja. Perlu diatur batasan dan mekanisme yang jelas untuk menerapkan metode omnibus dalam pembentukan UU. Hal ini penting untuk mengecilkan peluang penggunaan omnibus sebagai kendaraan politik penguasa dan menjamin ruang keterlibatan publik dalam tiap tahap pembentukan UU dengan metode omnibus.

Kata Kunci: Metode Omnibus, *Omnibus Law*, Undang-Undang, Partisipasi Publik, Tahap Pembahasan, Cipta Kerja.

ABSTRACT

Name : Alviani Sabillah

Study Program : Constitutional Law and Legisprudence

Title : Implementation of The Omnibus Method at Discussion Stage in Formation of Laws and Regulations in Indonesia: Case Study of Law Number 11 of 2020 on Job Creation

The omnibus method in the formation of laws in Indonesia is not yet known in the Indonesian legislative system. In 2020, this method was applied to Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation amid the formation of laws and the rapid, hasty, and minimal involvement of the public and stakeholders. This research uses the normative legal approach and qualitative data analysis methodology, combined with interviews and document studies (statute approach, library research). Starting from the initial idea of the practice of using the omnibus method in laws and regulations, with an analysis of theories of policy formation, deliberative democracy, and public participation, this study explains the extent to which the omnibus method can be applied in the formation of laws. This study shows that the original idea of the birth of the omnibus method in the formation of regulations was to combine several agreements, extending the validity period of the law. However, it has developed into a political vehicle and a consolidated tactic of the authorities to pass many regulations by ignoring the involvement of the community as stakeholders. This practice is relevant to look at the facts of the formation of the Job Creation Law. It is necessary to set clear boundaries and mechanisms to apply the omnibus method in the formation of laws. This is important to minimize the opportunity to use the omnibus as a political vehicle for the rulers and to ensure the space for public involvement in each stage of the formation of laws using the omnibus method.

Key words: *Omnibus Method, Omnibus Law, Formation of Law Regulations in Indonesia , The Stage of Discussion of The Formation of The Law, Public Participation, Law Number 11 of 2020 Concerning Work Creation*

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan kekuatan, kemudahan, dan kelancaran sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Tugas akhir (skripsi) ini merupakan salah satu syarat kelulusan dalam menempuh studi sarjana hukum di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

Pemilihan topik dalam penulisan ini dilatarbelakangi oleh banyak hal. Salah satu yang paling signifikan adalah besarnya gelombang penolakan dalam dinamika masyarakat sipil menanggapi suatu kebijakan (RUU Cipta Lapangan Kerja, yang saat ini telah disahkan menjadi UU Cipta Kerja). Saya, bersama teman-teman di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera menjadi salah satu bagian dari massa yang turun melakukan penolakan pembentukan kebijakan yang dibentuk senyap-senyap dan sarat akan kepentingan politik dan bisnis-bisnis oligarki. Keterlibatan ini menggugah saya untuk melakukan penelitian ini, menelisik gagasan awal lahirnya metode dan menganalisis penerapannya dalam pembentukan UU Cipta Kerja.

Selesainya pengerjaan dan penulisan skripsi ini didukung dengan bantuan beberapa pihak. Pertama, saya ucapkan terima kasih, alhamdulillah jaza kumullahu khoiro, kepada Ayah, Umi, dan adik-adik yang senantiasa tak henti-henti mendoakan dan memberikan dukungan selama saya menempuh pendidikan. Khususnya, selama pengerjaan skripsi ini. Alhamdulillah Jaza Killahu Khoiro, Mbak Huurin (Fatimah Huurin Jannah), yang telah memberikan saya informasi terkait beasiswa Jentera sehingga saya bisa berada, tumbuh, dan berkembang di lingkungan kampus yang sehat.

Kedua, saya mengucapkan terima kasih, kepada seluruh keluarga Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera dan Tim DanLev Library, tanpa terkecuali. Pak Yunus Husein, Pak Arief T. Surowidjojo, seluruh dosen pengajar, Mbak Aci dan Mbak Devy, Mas Aca, dan tentunya Bang Ole serta Bang Subur yang selalu *supportive* ketika saya dan kawan-kawan harus *stay* di kampus sampai larut malam, begitupun saya yang seringkali datang ke kampus terlalu pagi.

Ketiga, kepada Mbak Erni Setyowati selaku pembimbing utama saya dalam pengerjaan skripsi ini dan kepada Bang Rizky Argama selaku pembimbing skripsi dan pembimbing akademik

saya sejak berkuliah di Jentera, saya ucapkan terima kasih tak terhingga. Terima kasih atas segala diskusi, dukungan, dan kesabarannya, memberikan masukan terhadap pengerjaan skripsi ini. Bang Gama, terima kasih atas setiap *feedback*, dukungan, dan arahan pada setiap pertemuan bimbingan akademik. Menjadi bagian dari keluarga bidang studi konstitusi dan legisprudensi adalah keputusan yang tepat saya ambil.

Pengerjaan skripsi ini tidak lengkap tanpa diskusi-diskusi yang saya lakukan dengan beberapa pihak. Terima kasih, Bang Ronald, yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk diskusi terkait penerapan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, dan menekankan betapa pentingnya monitoring evaluasi dilakukan sebelum dilakukan perubahan, pencabutan, maupun penambahan ketentuan terkait. Terima kasih, Ibu Riris Katharina dan Ibu Sulasi Rongiyati, selaku peneliti senior Badan Keahlian – DPR RI, yang dalam hal ini memaparkan proses konkret pembentukan undang-undang, khususnya dalam tahap pembahasan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja.

Keempat, saya ucapkan terima kasih kepada seluruh kawan angkatan 3. Octa, Pijo, Yogi, Anca, Nanda, Adit, Nina, Laras, Ahmez, Made, Fikri, Desti, Ferny, Bang Khamid, Dahar, dan Jaka. Terima kasih telah berbagi pengalaman, pandangan, pengetahuan, termasuk ketika menghadapi konflik dan bagaimana menyelesaikannya bersama. Kehidupan belajar di kampus tak akan lengkap tanpa kehadiran kalian. Saya harap, kolaborasi kita tak henti saat selesainya program studi ini. Saya punya keyakinan dan harapan yang besar bahwa terjalinnya kolaborasi antara para pembaru hukum, akan memberikan perubahan dan dampak yang besar pada perbaikan hukum di Indonesia. Khusus kepada Octa dan Pijo, terima kasih untuk tidak berhenti saling mendukung dan berbagi sejak awal semester berkuliah di Jentera sampai saat ini.

Tak lupa, saya ucapkan terima kasih kepada Andrie Yunus, selaku *partner* saya. Terima kasih atas segala doa, dukungan, dan bantuan terhadap serangkaian proses belajar bersama selama di Jentera hingga saat ini, serta tentunya penyelesaian skripsi ini.

Pengerjaan skripsi ini tidak akan bisa dilakukan tanpa melalui program magang yang ditempuh saat semester 7. Kepada seluruh keluarga besar Lokataru Law and Human Rights Office, saya ucapkan terima kasih. Terima kasih, Bang Haris Azhar selaku Direktur yang telah mengizinkan saya menempuh program magang di Lokataru dan berlanjut menjadi Assistant

Advocate sampai hari ini. Terima kasih, Bang Fandi, selaku mentor magang dan abang kita semua (bagi adik-adik Lokataru) atas segala bantuan dan *insight* baru dalam penanganan kasus hukum. Mbak Meika, Ani, Rachel, Firdo, Bang Markus, dan semuanya, terima kasih atas segala dukungan formiil maupun materiil.

Semoga skripsi ini dapat menjadi bahan diskusi dan pembelajaran terkait penerapan, dampak, dan masalah legislasi yang kian hadir di Indonesia. Harapan saya, akan hadir diskusi-diskusi dan ide-ide segar untuk mengatasi permasalahan legislasi dan terbentuknya kebijakan yang selalu dilandaskan atas kehendak rakyat dengan menjunjung hak asasi manusia.

DAFTAR ISI

PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR	iii
PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG TUGAS AKHIR	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR LAMPIRAN	xii
DAFTAR SINGKATAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pertanyaan Penelitian	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Kerangka Teori	6
1.4.1 Teori demokrasi partisipatif	6
1.4.2 Teori pembentukan kebijakan	10
1.4.3 Pembentukan Undang-Undang	12
1.4.4 Undang-Undang Omnibus	18
1.5 Metode Penelitian	19
1.6 Sistematika Penulisan	20
BAB II GAGASAN YANG MELATARBELAKANGI LAHIRNYA METODE OMNIBUS DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN	23
2.1 Latar Belakang Lahirnya Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang di Negara-negara yang Menerapkannya	23
2.2 Tujuan Metode Omnibus dan Pembedanya dengan Metode Pembentukan Undang- undang lainnya	26
2.3 Perkembangan Praktik Penggunaan Metode Omnibus dan Pengaturan Metode Omnibus dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Negara yang Menerapkannya	29
BAB III PENERAPAN METODE OMNIBUS DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA	38
3.1 Metode Pembentukan Undang-Undang dalam Kerangka Hukum Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia	38

3.2 Penerapan Metode Omnibus pada Tahap Pembahasan dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	41
BAB IV PENUTUP	55
4.1 Kesimpulan	55
4.2 Saran	57
Daftar Pustaka	59
LAMPIRAN	69

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : *Lembar Daftar Informan*
- Lampiran 2 : *Lembar Panduan Wawancara DR. Riris Katharina, S.Sos., M.Si – Peneliti Ahli Utama Badan Keahlian DPR RI*
- Lampiran 3 : *Lembar Panduan Wawancara Sulasi Rongiyati S.H., M.H. – Peneliti Ahli Madya*
- Lampiran 4 : *Lembar Panduan Wawancara Ronald Rofiandri – Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*

DAFTAR SINGKATAN

APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia
Baleg	: Badan Legislasi
BKD	: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
NA	: Naskah Akademik
Pansus	: Panitia Khusus
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
RDP	: Rapat Dengar Pendapat
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RUU	: Rancangan Undang-Undang
UU	: Undang-Undang
UU PPP	: Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada November 2020 telah menjadi preseden baru dalam praktik legislasi di Indonesia.¹ Peraturan ini menuai kontroversi karena proses pembentukannya yang terbilang singkat untuk sebuah undang-undang dengan materi muatan yang menggabungkan dan mengubah puluhan undang-undang.² Para peneliti dan ahli hukum menyoroti proses pembentukannya karena menggunakan metode omnibus yang secara formal belum dikenal dalam sistem legislasi Indonesia.³

Undang-Undang Cipta Kerja digagas pertama kali oleh Presiden Joko Widodo dalam pidato pertamanya setelah dilantik untuk periode kedua sebagai Presiden Republik Indonesia pada 20 Oktober 2019.⁴ Dalam pidato itu, ia menyatakan akan mengajak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membahas dua Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan menjadi *omnibus law*, salah satunya RUU tentang Cipta Lapangan Kerja, yang belakangan mengalami perubahan judul menjadi RUU tentang Cipta Kerja.⁵ RUU Cipta Kerja kemudian masuk ke dalam daftar RUU pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2020.⁶ Secara formal, pemerintah mengusulkan RUU Cipta Kerja dibentuk dengan menggunakan metode omnibus untuk mengakomodasi luasnya cakupan materi muatan serta kebutuhan penyelesaian RUU dalam waktu

¹ Seri Diskusi Omnibus Vol. 9 Preseden Pendekatan Omnibus dalam Reformasi Regulasi, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 9 Oktober 2020, <https://www.pshk.or.id/aktivitas/seri-diskusi-omnibus-vol-9-preseden-pendekatan-omnibus-dalam-reformasi-regulasi/>, diakses pada 29 Juli 2021

² Lihat “Jadi Kontroversi, Apa Itu RUU Cipta Kerja?”, Kompas.com, 5 Oktober 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/10/05/063213126/jadi-kontroversi-apa-itu-ruu-cipta-kerja?page=all> dan 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

³ Lihat 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

⁴ Jawahir Gustav Rizal, “Jejak Omnibus Law: Dari Pidato Pelantikan Jokowi hingga Polemik RUU Cipta Kerja”, Kompas.com 5 Oktober 2020, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/090200165/jejak-omnibus-law-dari-pidato-pelantikan-jokowi-hingga-polemik-ruu-cipta?page=all> diakses 13 Februari 2021

⁵ *Id.*

⁶ Muhammad Idris, “Diusulkan Jokowi, Ini Perjalanan Panjang Keluarnya UU Cipta Kerja”, Kompas.com, 6 Oktober 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/10/06/132341526/diusulkan-jokowi-ini-perjalanan-panjang-keluarnya-uu-cipta-kerja?page=all> diakses 13 Februari 2021

singkat. Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa “Segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan, harus kita potong harus kita pangkas. Pemerintah akan mengajak DPR untuk menerbitkan dua undang-undang. Pertama, UU Cipta Lapangan Kerja. Masing-masing UU tersebut akan menjadi *omnibus law*, yaitu satu UU yang sekaligus merevisi beberapa UU, bahkan puluhan UU. Puluhan UU yang menghambat penciptaan lapangan kerja langsung direvisi sekaligus. Puluhan UU yang menghambat pengembangan UMKM juga akan langsung direvisi.”⁷ Keputusan menggunakan metode itu sejalan dengan tesis Louis Massicotte yang menyebutkan bahwa pembentukan RUU dengan metode omnibus menguntungkan pemerintah sebagai pengusul karena waktu pembahasannya di parlemen lebih singkat jika dibandingkan dengan proses pembahasan secara terpisah-pisah dalam sejumlah RUU berbeda.⁸

Sebagai sebuah metode pembentukan undang-undang, omnibus tidak dikenal dalam sistem legislasi Indonesia yang secara formal diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU PPP). Namun, tak sedikit pula literatur akademik yang menaruh harapan kepada metode ini untuk dapat menjadi jawaban atas berbagai permasalahan regulasi di Indonesia, yang salah satunya adalah tumpang tindih peraturan perundang-undangan.⁹ Sejalan dengan itu, ada pula yang memandang undang-undang omnibus berpeluang menciptakan terobosan hukum dan sarana dalam proses deregulasi serta debirokratisasi untuk menghadapi banyaknya peraturan di Indonesia.¹⁰

Akan tetapi, dalam implementasinya, proses pembentukan undang-undang dengan metode omnibus sebagaimana diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta

⁷ Pidato Kenegaraan Presiden Joko Widodo 20 Oktober 2019, dimuat dalam Chandra Gian Asmara “Misi Jokowi Punya UU Sakti Omnibus Berhasil, Ini Ceritanya!”, *cnbc indonesia*, 8 Oktober 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201008103221-4-192740/misi-jokowi-punya-uu-sakti-omnibus-berhasil-ini-ceritanya/2>, diakses pada 29 Juni 2021

⁸ Rizky Argama, “Pelanggaran Prosedur dapat Membuat UU Cipta Kerja Batal”, *hukumonline.com*, 15 Oktober 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f87d14085a4c/pelanggaran-prosedur-dapat-membuat-uu-cipta-kerja-batal-oleh--rizky-argama/>, diakses 29 Desember 2020

⁹ Agnes Fitriyantica, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia melalui Konsep Omnibus Law”, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober – November 2019, hlm. 89

¹⁰ I Wayan Bhayu Eka, “Urgensi dan Analisis Pembentukan Omnibus Law Sektor Sumber Daya Air” *researchgate*, 1 Januari 2020, https://www.researchgate.net/publication/339842933_Urgensi_dan_Analisis_Yuridis_Pembentukan_Omnibus_Law_Sektor_Sumber_Daya_Air/link/5e68a22792851c7ce05b3bb9/download diakses pada 20 Desember 2020

Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) telah melanggar sejumlah prosedur dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Bivitri Susanti mengatakan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja terburu-buru dan menabrak ketentuan UU PPP, salah satunya terkait asas keterbukaan yang dalam hal ini dilakukan oleh DPR dan pemerintah saat rapat pengambilan keputusan tingkat I jelang tengah malam pada 3 Oktober 2020.¹¹

Selain itu, proses pembentukan UU Cipta Kerja juga mengabaikan ruang demokrasi, tergesa-gesa, tidak transparan, dan tidak partisipatif.¹² Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) mencatat empat pelanggaran dalam prosedur pembentukan UU Cipta Kerja.¹³ *Pertama*, RUU Cipta Kerja tetap dibahas pada masa reses dan di luar jam kerja. *Kedua*, draf RUU dan risalah rapat pembahasan tidak pernah disampaikan kepada publik. *Ketiga*, tidak ada mekanisme pengambilan keputusan suara terbanyak dalam rapat paripurna pengesahan RUU Cipta Kerja. *Keempat*, ruang demokrasi yang disediakan dalam pembahasan RUU Cipta Kerja hanya formalitas dan minim pelibatan publik karena keterbatasan informasi yang disediakan DPR dan pemerintah membuat masyarakat sulit memantau proses pembahasan.

Sistem legislasi Indonesia yang berlaku saat ini pun belum mengenal omnibus sebagai metode pembentukan undang-undang. Oleh sebab itu, praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan asas dan prosedur pembentukan perundang-undangan dikhawatirkan menjadi preseden buruk proses legislasi di Indonesia ke depan. Terlebih lagi, pemerintah kini memasukkan dua RUU dengan metode omnibus dalam daftar Prolegnas 2020-2024, yaitu RUU tentang Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian (*Omnibus Law*) dan RUU tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (*Omnibus Law*).¹⁴

¹¹ Pernyataan Bivitri Susanti dalam diskusi daring bertajuk Omnibus Law dan Aspirasi Publik pada Sabtu 17 Oktober 2020 dalam Tsarina Maharani, “Pakar Hukum: Pembentukan UU Cipta Kerja Merupakan Legislasi Terburuk”, kompas.com 17 Oktober 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/17/11113141/pakar-hukum-pembentukan-uu-cipta-kerja-merupakan-proses-legislasi-terburuk> diakses pada 12 Januari 2021.

¹² Pernyataan Fajri Nursyamsi, Direktur Advokasi dan Jaringan PSHK dalam keterangan tertulis pada 6 Oktober 2020 dalam Tsarina Maharani, “PSHK: Proses Pembentukan UU Cipta Kerja Abaikan Ruang Demokrasi”, Kompas.com, 6 Oktober 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/06/12450231/pshk-proses-pembentukan-uu-cipta-kerja-abaikan-ruang-demokrasi?page=all> diakses pada 20 Januari 2021

¹³ *Id*

¹⁴ Program Legislasi Nasional, RUU Nomor 209 dan 212, <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list> diakses pada 14 Maret 2021

Sejumlah penelitian telah membahas permasalahan yang muncul dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan melalui metode omnibus, utamanya dalam kaitan dengan strategi reformasi regulasi. Ahmad Ulil Aedi, dkk. menyebutkan bahwa penerapan *omnibus law* sebagai salah satu metode pembentukan perundang-undangan dalam tradisi *common law* yang ditransplantasikan ke *civil law* memerlukan pendekatan yang integral. Tidak mengharuskan memformalkan menjadi sesuatu yang berbentuk perundang-undangan, melainkan ajaran hukum sebagai konsepsi transplantasi hukum.¹⁵ Lain halnya dengan Wicipto Setiadi yang menegaskan bahwa metode omnibus harus diterapkan dengan cermat dan hati-hati dengan memperhatikan prinsip dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan konstitusi, perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundangan, serta keharmonisan antar-regulasi.¹⁶ Sementara itu, Bayu Dwi Anggono meyakini bahwa teknik *omnibus law* berpeluang diadopsi dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan tetap menjamin adanya pemenuhan asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat sejak tahap penyusunan; pembahasan yang transparan, hati-hati, dan tidak tergesa-gesa; serta substansi yang tidak melampaui konstitusi dan tetap mengakomodasi aspek filosofis dari berbagai undang-undang yang diubah.¹⁷

Berbeda dengan Indonesia, di Negara Bagian Quebec, Kanada, pengaturan mengenai pembahasan RUU omnibus diatur secara khusus dalam tata tertib parlemennya sehingga terdapat legitimasi dan acuan yang jelas dalam proses pembentukan undang-undang melalui metode omnibus.¹⁸ Sebaliknya, di Amerika Serikat, sebanyak lebih dari 40 konstitusi negara bagian di sana justru melarang penggunaan metode omnibus dalam penyusunan RUU.¹⁹ Alasannya, metode itu dianggap dapat membuka peluang masuknya pasal titipan yang menguntungkan pihak tertentu

¹⁵ Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, DItta Chandra Putri, “Arsitektur Penerapan Omnibus Law melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang”, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 14 Nomor 1, Maret 2020.

¹⁶ Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law”, Jurnal Rechtsvinding Volume 9 Nomor 1, April 2020.

¹⁷ Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”, Jurnal Rechtsvinding Volume 9 Nomor 1, April 2020

¹⁸ Rizky Argama, *supra note* 8. Lihat Procedure Standing orders and other rules of procedure, provisional edition 42nd legislature, November 2018, Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/en/publications/fiche-reglement-assemblee.html> diakses pada 1 Agustus 2021

¹⁹ *Id.*

secara tidak transparan. Konstitusi Negara Bagian California, misalnya, menyebutkan bahwa suatu undang-undang hanya diperbolehkan mengatur tentang satu topik tertentu atau biasa dikenal sebagai klausul *single subject rule*.²⁰

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan membahas praktik penggunaan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan mengangkat studi kasus pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Ruang lingkup penelitian ini adalah penerapan metode omnibus pada tahap pembahasan dalam pembentukan undang-undang. Penelitian ini akan mengulas mengenai gagasan awal lahirnya metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di negara yang menerapkannya. Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini akan menjawab sejauh mana metode omnibus dapat diterapkan dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian, penelitian ini akan melengkapi dan memberikan aspek kebaruan dengan memberikan ukuran-ukuran dalam proses pembentukan undang-undang menggunakan metode omnibus di Indonesia sesuai dengan asas, norma, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan penelitian yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut.

1. Gagasan apa yang melatarbelakangi lahirnya metode omnibus dalam pembentukan perundang-undangan?
 - a. Apa latar belakang lahirnya metode omnibus dalam pembentukan undang-undang di negara-negara yang menerapkannya?
 - b. Apa tujuan metode omnibus dan apa perbedaannya dengan metode pembentukan undang-undang lainnya?
 - c. Bagaimana perkembangan praktik penggunaan metode omnibus dan pengaturan metode omnibus dalam proses pembentukan undang-undang di negara yang menerapkannya?
2. Sejauh apa metode omnibus dapat diterapkan dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya pada tahap pembahasan?

²⁰ *Id.*

- a. Bagaimana kerangka hukum terkait pembentukan perundang-undangan di Indonesia mengatur soal metode-metode pembentukan undang-undang?
- b. Bagaimana penerapan metode omnibus dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut; *Pertama*, penelitian ini ingin menjelaskan secara komprehensif gagasan awal yang melahirkan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta melihat perkembangan penerapannya pada negara yang menerapkan. *Kedua*, penelitian ini ingin melihat secara teoritis dan praktik penerapan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di berbagai negara yang menerapkannya serta mengukur sejauh apa metode tersebut dapat diterapkan dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya pada tahap pembahasan berdasarkan studi kasus pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berdampak pada proses pembentukan undang-undang menggunakan metode omnibus yang sesuai dengan asas, norma, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian, penelitian ini juga ditujukan untuk memenuhi syarat kelulusan dalam Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

1.4 Kerangka Teori

1.4.1 Teori demokrasi partisipatif

Teori ini memandang publik sebagai pihak yang berpengetahuan, berwawasan, cerdas, dan aktif apabila diberikan kesempatan dan memberikan keterlibatan secara efektif. John Dewey menyatakan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi bergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik.²¹ Sementara itu, Toddy A. Steelman berpendapat, demokrasi partisipatif meyakini partisipasi publik sebagai suatu hal yang

²¹ S.P. Varma, *Modern Political Theory*, 1975, diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto, *Teori Politik Modern*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007) hal. 210-223 dalam Anis Ibrahim, "Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur", Disertasi Program Doktor Universitas Diponegoro, 2009.

sifatnya aktif dan dikembangkan dalam suatu suasana yang berkelanjutan dengan fokus kekuasaan pengambilan keputusan berada pada publik.²²

Steelman memandang demokrasi partisipatif sebagai satu kesatuan yang mencakup cara dan tujuan.²³ Menurutnya, perhatian utama demokrasi partisipatif terletak pada tanggung jawab kehendak umum dan perkembangan individu.²⁴ Pendekatan itu menekankan pada adanya manfaat sosial, psikologi, dan politis yang diperoleh individu maupun komunitas melalui keterlibatan aktif yang dilakukan.²⁵

Selanjutnya, menurut R.B. Gibson, teori demokrasi partisipatif menekankan bahwa hakikat dari kepribadian manusia adalah saling melengkapi dalam kehidupan bersama (*collective life*) sehingga orang satu sama lain mampu menyelaraskan antara kepentingan pribadi (*individual interest*) dengan kepentingan bersama (*social interest*) melalui cara-cara yang dapat diterima.²⁶ Hakikat demokrasi menurut Gibson adalah menjamin masyarakat terdampak dapat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, demokrasi memberi dorongan dan ruang kepada 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*).²⁷

Sementara itu, I.C. Van Der Vlies menyatakan bahwa aspek mutlak dari demokrasi adalah rakyat mempunyai kekuasaan, baik dengan ataupun tanpa perwakilan. Semakin kuat kekuasaan rakyatnya, semakin demokratis pula suatu negara.²⁸ Pandangan itu berbeda dengan teori demokrasi deliberatif Habermas. Teori ini mengkritik model demokrasi

²² Edi Wibowo et.al, *Kebijakan Publik dan Budaya*, YPAPI, (Yogyakarta: YPAPI, 2004) hlm. 31 dalam Anis Ibrahim *supra note* 21.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ 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, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding* Volume 1 Nomor 3, Desember 2012, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/88/110> diakses 13 Februari 2021.

²⁷ *Id.*

²⁸ I.C. van der Vlies, *Buku Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2005), hlm. 28, dalam Anis Ibrahim *supra note* 21.

perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses pembentukan hukum secara menyeluruh, seperti yang terjadi dalam proses legislasi pada negara-negara modern. Habermas mengkritik bahwa pada dasarnya konstituen hanya memiliki hak-hak politik untuk memilih calon anggota parlemen, lalu setelah itu perannya selesai.²⁹ Hal demikian berdampak pada ambiguitas hukum karena negara akan menciptakan sistem sosial yang hadir tanpa dasar kehendak masyarakat.³⁰

Demokrasi deliberatif melihat pada bagaimana proses dan prosedur hukum dibentuk. Habermas berpandangan bahwa undang-undang hadir dengan bentuk demokrasi deliberatif, yaitu melalui suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus formal serta nonformal dalam dinamika masyarakat sipil.³¹ Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan demokrasi deliberatif, yaitu menempatkan masyarakat pada posisi emansipatoris³² untuk melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik. Lebih lanjut, Habermas menekankan bahwa ruang publik harus memenuhi dua persyaratan yaitu bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara di mana saja, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab untuk menyoroiti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik.³³

Kendati demikian, konsep mutlak demokrasi tidak dapat dilepaskan dari konsep partisipasi masyarakat. Konsep partisipasi masyarakat secara umum merupakan keterlibatan masyarakat dalam penentuan pengambilan keputusan (kebijakan) dalam pemerintahan. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat

²⁹ Habermas J, *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press, 1982 dalam Wimmy Halim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif", *Jurnal Masyarakat Indonesia* Vol. 42, Juni 2016, hlm. 22, <http://jmi.ipsk.lipi.go.id/index.php/jmiipsk/article/view/556/457> diakses pada 25 Mei 2021.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² Emansipatoris menurut Habermas merupakan kemampuan masyarakat (maupun individu) dalam melakukan refleksi diri untuk memahami kebebasan (otonomi) pribadi dalam keharusan-keharusan, baik dalam hal hukum maupun budaya. Lihat Pospowardojo dan Seran, *Filsafat Ilmu Pengetahuan*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2015, hlm. 185 dalam Melati Mediana Tobing, "Jurgen Habermas dan Ruang Publik di Indonesia", Agustus, 2017, http://repository.uki.ac.id/1104/1/2016_UKI_Habermas_Ruang%20Publik.pdf diakses 12 Agustus 2021

³³ *Id.*

tidak dapat dipisahkan dengan konsep keterbukaan.³⁴ Dalam hal ini, tanpa keterbukaan dari pemerintahan, masyarakat tidak mungkin dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.³⁵

Tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan juga dapat dibedakan menjadi delapan level berbeda, seperti yang dijabarkan Sherry Arnstein dalam *A Ladder of Citizen Participation* sebagai berikut.³⁶

1. Kontrol warga negara (*citizen control*). Partisipasi pada level ini direfleksikan dengan peran masyarakat yang berwenang memutus, melaksanakan, dan mengawasi pengelolaan sumber daya alam.
2. Delegasi kewenangan (*delegate power*). Pada level ini, kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan.
3. Kemitraan (*partnership*). Pada level ini, terdapat keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tahapan ini mengakui eksistensi hak masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan undang-undang,
4. Peredaman (*placation*). Pelibatan masyarakat dalam level ini merupakan bentuk partisipasi semu, yaitu masyarakat memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi tidak cukup menentukan dan tidak dapat mengontrol pengambilan keputusan.
5. Konsultasi (*consultation*). Pada level ini, pendapat masyarakat didengar, kemudian setelahnya disimpulkan bahwa masyarakat telah berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

³⁴ Philipus 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.

³⁵ *Id.*

³⁶ 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.

6. Penginformasian (*informing*). Partisipasi pada level ini hanya menjadikan masyarakat sebagai subjek yang diinformasikan atau diberi tahu akan adanya peraturan perundang-undangan tanpa memastikan pemahaman masyarakat atas peraturan itu.
7. Terapi (*therapy*). Pada level ini, masyarakat yang terdampak kebijakan didorong untuk mengajukan komplain kepada pihak yang berwenang. Namun, tidak ada kejelasan mengenai tindak lanjut atas pengaduan tersebut.
8. Manipulasi (*manipulation*). Pada level ini, penguasa melakukan kooptasi dan represi kepada masyarakat dengan dalih pembinaan. Dalam aktivitas pembinaan itu, kehadiran masyarakat dianggap sebagai bentuk partisipasi.

Tak berbeda jauh, Wilcox membedakan tingkatan partisipasi publik ke dalam lima jenis, yaitu pemberian informasi, konsultasi, pembuatan keputusan bersama, dan melakukan tindakan bersama.³⁷ Kemudian, ia menyatakan bahwa penentuan di tahap mana partisipasi publik dilakukan akan tergantung pada kepentingan yang hendak dicapai. Apabila yang hendak dicapai adalah pengambilan kebijakan yang strategis dan berdampak pada hajat hidup orang banyak, maka keterlibatan masyarakat harus penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang bersifat teknis, partisipasi cukup berupa pemberian informasi kepada masyarakat.³⁸

Secara khusus, konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan wujud dari pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini tercantum dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g UU PPP yang menyebutkan bahwa asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukakan undang-undang.

1.4.2 Teori pembentukan kebijakan

³⁷ *Id.* Hlm.173

³⁸ *Id.*

Pembentukan kebijakan merupakan serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penelitian kebijakan.³⁹ William N. Dunn menyatakan bahwa proses pembentukan kebijakan terdiri dari delapan fase sebagai berikut.⁴⁰

1. Perencanaan kebijakan (*agenda setting*)

Tahap ini rentan dengan tekanan dari berbagai kepentingan organisasi, pejabat, dan pihak yang terlibat.⁴¹ Dalam tahap ini, terdapat ruang untuk melihat dan mengidentifikasi mengenai masalah publik dan agenda prioritas publik. Apabila suatu isu publik masuk ke dalam perencanaan kebijakan sebagai “masalah publik” dan menjadi agenda prioritas, maka akan menjadi fokus bahasan dalam pembentukan kebijakan. Selain itu, fase ini juga menentukan apakah suatu isu publik akan masuk ke dalam agenda pemerintah atau tidak. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan serta keterlibatan pemangku kepentingan.⁴² Namun di samping itu, banyak masalah yang tidak ditindaklanjuti sama sekali dan ada yang ditindaklanjuti setelah memasuki periode yang panjang.⁴³

2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)

Dalam tahap ini, pembuat kebijakan merumuskan dan membahas kebijakan alternatif untuk menangani masalah. Tujuan tahap ini adalah menemukan pemecahan masalah terbaik yang berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.⁴⁴ Dalam tahap ini, setiap alternatif dipertimbangkan untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.⁴⁵

3. Adopsi atau legitimasi kebijakan (*policy adoption*)

³⁹ Taufiqurrahman, *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggung Jawab Negara kepada Presiden selaku Penyelenggara Pemerintahan*, (Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama, 2014), hlm.16

⁴⁰ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. (New York: Routledge, 2018), hlm. 45-47

⁴¹ *Id.*

⁴² Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018), hlm.120-121

⁴³ William N. Dunn, *supra note 23*

⁴⁴ Sahya Anggara, *supra note 42*.

⁴⁵ *Id.*

Pada tahap ini, pembuat kebijakan menentukan pilihan kebijakan yang akan diambil (diadopsi) berdasarkan konsensus atau persetujuan bersama para pejabat yang terlibat.⁴⁶ Adapun legitimasi dilakukan untuk memberikan otorisasi atau keabsahan pada proses dasar pembentukan kebijakan.⁴⁷

4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Pada tahap ini, kebijakan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pelaksana, yaitu instansi-instansi pemerintahan yang berada di berbagai kementerian maupun lembaga negara.⁴⁸

5. Penilaian kebijakan (*policy assessment*)

Pada tahap ini, unit administratif dan keuangan tersebut menentukan apakah perintah eksekutif, tindakan legislatif, dan keputusan pengadilan sesuai dengan persyaratan hukum dan mewujudkan tujuan mereka.

6. Adaptasi kebijakan (*policy adaptation*)

Pada tahap ini, unit audit dan evaluasi melapor ke lembaga yang bertanggung jawab untuk merumuskan, mengadopsi, dan penerapan kebijakan yang ditulis dalam peraturan.

7. Suksesi kebijakan (*policy succession*)

Lembaga yang bertanggung jawab untuk mengevaluasi kebijakan menentukan bahwa tidak ada kebijakan yang diperlukan karena masalah telah selesai. Tujuan tahap ini bukan untuk mencabut kebijakan, melainkan untuk mendefinisikan ulang terkait masalah publik yang diatur dalam peraturan/kebijakan.

8. Pencabutan kebijakan (*policy termination*)

Komite legislatif yang bertanggung jawab untuk evaluasi dan pengawasan instansi menentukan bahwa suatu kebijakan harus dicabut karena tidak lagi diperlukan

1.4.3 Pembentukan Undang-Undang

⁴⁶ William N. Dunn, *supra note* 23.

⁴⁷ Sahya Anggara, *supra note* 42.

⁴⁸ Erni Setyowati, Fajri Nursyamsi, *et.al.*, *Belajar Advokasi Kebijakan Seni: Pengantar*, Jakarta: Koalisi Seni, 2021, hlm. 35

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁴⁹ Dalam hal ini, proses pembentukan peraturan perundang-undangan (maupun spesifik undang-undang), diartikan sebagai serangkaian proses yang mencakup tahapan-tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses dan tahapan pembentukan undang-undang diatur dalam sejumlah ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, dan Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Adapun tahapan dan proses pembentukan undang-undang berdasarkan peraturan di atas antara lain:

Pertama, Perencanaan Undang-Undang. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)⁵⁰ yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang.⁵¹ Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah yang kemudian ditetapkan untuk jangka menengah, yaitu lima tahun dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU.⁵² Penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR maupun dengan menteri, dan harus dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.⁵³ Kemudian, hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah tersebut

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps.1 Angka

⁵⁰ *Id*, Ps.16

⁵¹ *Id*, Ps.17

⁵² *Id*, Ps.20

⁵³ *Id*, Ps.21

disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dengan Keputusan DPR.

Kedua, penyusunan rancangan undang-undang. Dalam tahap ini, RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden dengan disertai NA, kecuali RUU mengenai APBN, penetapan Perpu, atau pencabutan UU atau Perpu.⁵⁴ RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Kemudian, Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.⁵⁵ Dalam halnya RUU dari Presiden, diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR yang memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU bersama DPR. Kemudian, DPR mulai membahas RUU tersebut dalam jangka waktu paling lama 60 hari terhitung sejak surat Presiden diterima.⁵⁶

RUU dari DPR dapat diajukan oleh Anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi.⁵⁷ Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas mencakup untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi dan Menteri. RUU dari DPR di luar Prolegnas dapat diajukan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi.⁵⁸

Ketiga, pembahasan. Dalam tahap ini, RUU dibahas oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi yang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan (pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II).⁵⁹

- a. Pembicaraan tingkat I merupakan pembicaraan (rapat-rapat pembahasan RUU) yang dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran,

⁵⁴ *Id.*, Ps.43

⁵⁵ *Id.*, Ps.49

⁵⁶ *Id.*, Ps.50

⁵⁷ Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, Ps.2 ayat (2)

⁵⁸ *Id.*, Ps. 3 ayat (3) dan (4) jo Ps. 43, 44.

⁵⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps.65 dan 66, jo Peraturan DPR Ri Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, Ps. 87.

atau Panitia Khusus bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden.⁶⁰ Dalam hal ini, mencakup kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.⁶¹

- Pembahasan RUU tingkat I dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah (Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila rru berasal dari presiden), pembahasan DIM (berasal dari DPR jika RUU berasal dari Presiden), penyampaian pendapat ini sebagai sikap akhir (disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh fraksi, presiden), dan pengambilan keputusan.⁶²
- Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus/tim kecil, dan/atau tim sinkronisasi, dan dapat dilakukan mekanisme lain sepanjang disepakati oleh pimpinan dan anggota rapat.⁶³
- Rapat kerja antara Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran bersama dengan menteri yang mewakili Presiden terlebih dulu menyepakati jadwal rapat pembicaraan tingkat I pembasan RUU serta waktu penyusunan dan penyerahan DIM.⁶⁴
- Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau pansus memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan Fraksi atau Anggota apabila RUU berasal dari Presiden.⁶⁵
- Rapat kerja membahas seluruh materi RUU sesuai dengan DIM yang dipimpin oleh pimpinan Komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan panitia khusus dengan menteri yang mewakili Presiden, dengan ketentuan DIM dari semua fraksi menyatakan rumusan “tetap” (seperti rumusan dalam naskah RUU), langsung disetujui sesuai dengan rumusan, penyempurnaan yang bersifat redaksional, langsung diserahkan kepada tim perumus, dalam hal substansi disetujui tetapi rumusan perlu disempurnakan, diserahkan kepada tim

⁶⁰ *Id*, Ps.67 huruf a jo Peraturan DPR Ri Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang Ps. 87 ayat (2).

⁶¹ *Id*, ps. 68,

⁶² *Id*, Ps. 94.

⁶³ *Id*, Ps. 96

⁶⁴ *Id*, Ps. 98

⁶⁵ *Id*, Ps. 91 ayat (2)

perumus, atau dalam hal substansi belum disetujui, dibahas lebih lanjut dalam rapat panitia kerja. Apabila dalam DIM fraksi terdapat masalah yang kosong, rumusan yang digunakan adalah sesuai dengan rumusan dalam naskah RUU. Dalam rapat kerja dapat dibahas substansi di luar DIM yang diajukan oleh anggota atau menteri jika substansi yang diajukan mempunyai keterkaitan dengan materi yang dibahas, dan mendapat persetujuan rapat kerja.⁶⁶

- Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran atau pansus dapat meminta menteri yang mewakili Presiden membahas RUU untuk menghadirkan menteri lainnya atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian dalam rapat kerja atau mengundang masyarakat dalam RDPU untuk mendapatkan masukan terhadap RUU yang sedang dibahas.⁶⁷
- Pembahasan RUU dalam rapat kerja komisi, rapat kerja gabungan komisi, rapat kerja badan legislasi, rapat kerja badan anggaran, atau rapat kerja panitia khusus, lebih lanjut diserahkan kepada panitia kerja.⁶⁸
- Panitia kerja membahas substansi RUU atau materi lain yang diputuskan dalam rapat kerja Komisi, rapat kerja gabungan Komisi, rapat kerja Badan Legislasi, rapat kerja Badan Anggaran, atau rapat kerja panitia khusus.⁶⁹ Dalam hal ini, rapat panitia kerja membahas substansi RUU berdasarkan DIM yang dipimpin oleh salah seorang pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan panitia khusus dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas.⁷⁰
- Panja dapat membentuk tim perumus, tim kecil, dan/atau tim sinkronisasi.⁷¹
- RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup satu Komisi, penugasan pembahasannya diserahkan kepada Komisi tersebut,⁷² apabila materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup dua Komisi, pembahasannya ditugaskan

⁶⁶ *Id*, Ps. 100 ayat (1) s.d. (4)

⁶⁷ *Id*, Ps. 101 ayat (1)

⁶⁸ *Id*, Ps. 102

⁶⁹ *Id*, Ps. 103 ayat (2)

⁷⁰ *Id*, Ps. 103 ayat (3)

⁷¹ *Id*, Ps. 103 ayat (4)

⁷² *Id*, Ps. 90 ayat (1)

kepada gabungan Komisi.⁷³ Sedangkan RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup lebih dari dua Komisi, pembahasannya ditugaskan kepada Badan Legislasi atau panitia khusus.⁷⁴

- Dalam hal penugasan pembahasan RUU diserahkan kepada Komisi, gabungan Komisi atau Badan Legislasi yang bukan pengusul atau panitia khusus, maka mereka yang mendapat penugasan tersebut wajib mengundang pengusul untuk memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU, sebelum pembahasan dengan Pemerintah atau pada setiap rapat jika diperlukan.⁷⁵
- Pembahasan ini dilakukan dalam jangka waktu paling lama tiga kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna 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.⁷⁶
- Perpanjangan dapat diberikan berdasarkan pertimbangan materi muatan RUU yang bersifat kompleks dengan jumlah pasal yang banyak serta beban tugas dari Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus.⁷⁷
- Tim perumus bertugas merumuskan materi RUU sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panja dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang diabhas dan alat kelengkapan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD⁷⁸
- Tim sinkronisasi bertugas menyelaraskan rumusan RUU dengan memperhatikan keputusan rapat kerja, rapat panja, dan hasil rumusan tim perumus dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas.⁷⁹

⁷³ *Id*, Ps. 90 ayat (3)

⁷⁴ *Id*, Ps. 90 ayat (4)

⁷⁵ *Id*, Ps. 91

⁷⁶ *Id*, Ps. 97 ayat (1) dan (2)

⁷⁷ *Id*, Ps. 97 ayat (3)

⁷⁸ *Id*, Ps. 104

⁷⁹ *Id*, Ps. 106 ayat (2)

- Tim kecil bertugas merumuskan materi RUU konsideran menimbang dan penjelasan umum atau sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas.⁸⁰
- Pengambilan keputusan RUU dalam rapat kerja dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat, dapat dilaksanakan jika dihadiri oleh lebih dari ½ jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila tidak tercapai kesepakatan atas rumusan RUU, masalah tersebut dilaporkan dalam rapat kerja untuk selanjutnya diambil keputusan. Apabila tidak tercapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan RUU, pengambilan keputusan dilakukan dalam rapat paripurna DPR setelah dilakukan pengambilan keputusan di atas.⁸¹

Pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan tingkat I dilakukan dengan acara; pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, baleg, banggar, atau pansus. Laporan panja, pembacaan naskah RUU, pendapat akhir mini sebagai sikap akhir fraksi, presiden. Penandatanganan naskah RUU, dan pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat II.⁸²

1.4.4 Undang-Undang Omnibus

Istilah *omnibus law* atau *omnibus bill*⁸³ lazim digunakan dalam berbagai literatur terkait pembentukan undang-undang, terutama di negara-negara yang menganut tradisi hukum Anglo-Saxon. Penelitian ini menggunakan terminologi “undang-undang omnibus” sebagai padanannya. Duhaime Legal Dictionary mengartikan undang-undang omnibus sebagai “*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*”.⁸⁴ Omnibus pada dasarnya merupakan teknik pembentukan undang-

⁸⁰ *Id*, Ps. 105 ayat (1)

⁸¹ *Id*, Ps. 107

⁸² *Id*, Ps. 108

⁸³ Istilah *law* (atau *act*) digunakan untuk menyebut undang-undang yang telah berlaku, sementara *bill* untuk menyebut rancangan undang-undang.

⁸⁴ Duhaime Legal Dictionary, “Omnibus Bill Definition”, <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx> dalam Asshidique, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 3.

undang baru yang pada mulanya dikaitkan dengan kebutuhan untuk mengadakan perubahan atas beberapa undang-undang yang ada secara sekaligus.⁸⁵

Tak berbeda jauh, Black's Law Dictionary mengartikan undang-undang omnibus sebagai berikut.⁸⁶

“(1) a single bill containing various distinct matters, usually drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provisions; (2) a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an ‘omnibus judgeship bill’ covering all proposals for new judgeship or an ‘omnibus crime bill’ dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control.”

Sementara itu, Glen S. Krutz⁸⁷ menyatakan bahwa omnibus adalah *“the practice of combining numerous measures from disparate policy areas in one massive bill.”* Dalam tulisannya yang lain, Krutz mendefinisikan undang-undang omnibus sebagai *“a piece of major legislation that (a) spans three or more major topic policy areas or ten or more subtopic policy areas; and (b) is greater than the mean plus one standard deviation of major bills in size.”* Lebih lanjut, ia melihat bahwa undang-undang omnibus digunakan sebagai salah satu taktik dalam mempengaruhi para pemangku kepentingan.⁸⁸

1.5 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode analisis data kualitatif. Penulis melakukan penelitian bahan pustaka sebagai data sekunder dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Selain itu, penulis melakukan studi kepustakaan yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, makalah, berita daring, siaran pers, dan laporan penelitian instansi terkait untuk menunjang data yang dibutuhkan.

Penulis melakukan metode pengumpulan data sekunder dan primer. Data sekunder terdiri dari sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder, yaitu sebagai berikut:

⁸⁵ Asshidiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 5.

⁸⁶ Muhammad Yasin, “Mengenal Metode ‘Omnibu Law’”, *hukumonline.com*, 5 Oktober 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f7ad4c048f87/mengenal-metode-omnibus-law/> diakses pada 20 Desember 2020.

⁸⁷ Krutz, Glen S, *Getting Around Gridlock: the Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity*, 2000: 533 dalam Muhammad Yasin, *supra note* 86.

⁸⁸ *Id.*

- a. Bahan hukum primer digunakan untuk mencari landasan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan peraturan terkait lainnya. Peraturan tersebut diperoleh secara *online* melalui *website* terpercaya seperti peraturan.go.id, pusat data hukumonline, ditjenpp.kemendiknas.go.id, kemenkumham.go.id, dan sumber lainnya yang kredibel. Apabila tidak ditemukan peraturan yang dimaksud dalam sumber tersebut, maka penulis akan mengajukan permohonan ke instansi terkait untuk memperoleh data peraturan tersebut.
- b. Bahan hukum sekunder akan memberikan penjelasan dan/atau penafsiran mengenai bahan hukum primer. Bahan tersebut mencakup NA UU tertentu, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian maupun artikel ilmiah terkait. Baik yang diperoleh secara langsung (mendatangi perpustakaan terdekat – Perpustakaan Daniel S. Lev) maupun tidak langsung (bersumber dari *website* jurnal *online* – E-sources.perpusnas.go.id, lipi.go.id, researchgate.net, neliti.com, academia.edu, [google scholar](http://google.com), jurnal ilmu hukum, dan lainnya).

Adapun data primer, merupakan data yang diperoleh secara langsung dari narasumber terkait dengan penelitian. Penulis melakukan wawancara dengan pembentuk UU dalam hal ini adalah yang terlibat dalam pembahasan tingkat I RUU Cipta Kerja, yaitu Peneliti Badan Keahlian DPR. Selain itu, melakukan wawancara dengan organisasi masyarakat yang terlibat dalam pemantauan UU Cipta Kerja, yaitu Pusat Studi Hukum Kebijakan Indonesia. Secara teknis, wawancara dilakukan dengan mengajukan surat permohonan wawancara resmi dari kampus yang ditujukan ke instansi dan pihak terkait. Kemudian, menindaklanjuti permohonan wawancara dan melakukan wawancara secara daring.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I – Pendahuluan

Bab pendahuluan akan menjelaskan mengenai gambaran umum dari penelitian ini, yaitu terdiri dari latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penelitian. Latar belakang akan menjelaskan gambaran umum permasalahan yang hadir dan ingin dijelaskan dalam penelitian ini. Pertanyaan penelitian berisi pertanyaan kunci yang akan dijawab dalam pokok pembahasan penelitian ini. Kerangka konseptual berisi teori dan konsep yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan penelitian ini. Adapun metode penelitian menjelaskan mengenai cara-cara dan pendekatan yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian ini.

BAB II – Gagasan yang Melatarbelakangi Lahirnya Metode Omnibus dalam Pembentukan Perundang-undangan

Bab ini akan membahas secara komprehensif mengenai gagasan yang melatarbelakangi lahirnya metode omnibus dalam pembentukan perundang-undangan yaitu dengan menjabarkan dalam sub bab mengenai latar belakang lahirnya metode omnibus dalam pembentukan undang-undang di negara yang menerapkannya. Selain itu, bab ini juga akan menjelaskan secara komprehensif mengenai tujuan metode omnibus dan perbedaannya dengan metode pembentukan undang-undang lainnya. Kemudian, bab ini akan memaparkan perkembangan praktik penggunaan dan pengaturan metode omnibus dalam proses pembentukan undang-undang di negara yang menerapkan.

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.

BAB IV – Penutup

Bab ini akan memuat terkait dengan kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi temuan yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dipaparkan dalam Bab II dan Bab III. Adapun saran merupakan rekomendasi dari hasil penelitian yang telah dibahas dalam Bab II dan III.

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 Asshidiqie, 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 Delegation Democracy: Omnibus Bills in Turkish Parliamentary System", *Turkish Studies* 2017, hlm 316-317., dalam Vincent Suridinatan, "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 Suridinatan, *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 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 Asshidiqie, 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 Suridinatan, *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.legislature.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 Iustun*, 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/INTVIET> NAM/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, [e100362.pdf \(ifes.org\)](http://www.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 \(rajahtannasia.com\)](http://www.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 menampilkan 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.

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 Iustun*, 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 penayangan 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.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah disampaikan pada Bab I, serta berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dalam Bab II dan Bab III, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

Pertama, metode omnibus dalam pembentukan undang-undang telah dikenal dan diterapkan sejak abad ke-18 di Amerika Serikat dan Kanada. Mulanya, metode ini digunakan untuk menggabungkan dokumen-dokumen perjanjian (*agreement*), memperpanjang undang-undang yang akan segera berakhir sekaligus mengubah beberapa undang-undang dengan materi berbeda. Dalam perkembangannya, metode omnibus diterapkan di beberapa negara lain seperti Turki, Filipina, dan Vietnam. Tujuan digunakannya metode omnibus dalam pembentukan undang-undang antara 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.

Namun perkembangannya, negara-negara yang menerapkan metode omnibus memberlakukan terbatas dengan mekanisme khusus. Misalnya, beberapa negara bagian di Kanada seperti Quebec memiliki peraturan (berupa tata tertib parlemen) yang mengatur secara rinci mekanisme penerapan metode omnibus dalam membentuk undang-undang. Pennsylvania, memberikan batasan penerapan omnibus dengan *single subject rules* atau peraturan satu subjek (satu cakupan atau sektor). Bahkan 43 negara bagian di Amerika Serikat telah melarang penggunaan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang.

Penerapan metode omnibus tanpa batasan dan mekanisme yang jelas akan berdampak pada praktik legislasi yang tidak demokratis. Penggunaan metode ini kerap disalahgunakan oleh pemerintah dan parlemen untuk menentukan sejumlah kebijakan dan membentuk peraturan dalam cakupan yang luas dengan waktu yang singkat. Dengan jumlah waktu yang

sempit, akan berdampak pada keterbatasan kajian terhadap dampak dari perubahan, penghapusan, maupun penambahan pasal dari banyak menjadi satu undang-undang

Kedua, ditinjau dari kerangka hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tentang metode-metode pembentukan undang-undang. 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. 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.

Pembentukan RUU Cipta Kerja menggambarkan kuatnya tekanan politik dan ketidaksiapan DPR serta pemerintah dalam menerapkan metode omnibus yang berdampak pada terlanggarnya asas keterbukaan dan minimnya partisipasi publik. Sejak awal diusulkan, pemerintah memberikan target kepada DPR untuk merampungkan RUU ini dengan cepat sehingga berdampak pada keseluruhan tahapan yang dipenuhi secara formalitas tanpa benar-benar mematangkan substansi yang dimuat dalam RUU tersebut. Hal demikian berdampak pada minimnya partisipasi dalam pembentukan RUU Cipta Kerja, yaitu; pemilihan pihak yang terlibat dalam pembahasan adalah pihak yang memiliki pandangan mendukung pada DPR dan pemerintah sehingga meminimalisir kemungkinan *deadlock* sehingga tidak melewatnya target waktu yang telah ditentukan oleh pemerintah dan DPR. Sebaliknya, tidak ada ruang partisipasi untuk mengakomodir pendapat pemangku kepentingan (kelompok buruh) yang juga paling terdampak atas pemberlakuan RUU Cipta Kerja.

Pembentukan RUU Cipta Kerja jauh dari memenuhi gagasan teori demokrasi partisipatif dan demokrasi deliberatif yang pada dasarnya mendorong pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan. Pada dasarnya, undang-undang dibentuk melalui

demokrasi deliberatif yakni 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. Minimnya pelibatan publik masih jauh dari gagasan demokrasi partisipatif yang mendorong peran serta publik. Sebaliknya, berdasarkan tingkatan partisipasi Sherry Arnstein, tingkat partisipasi dalam pembentukan RUU Cipta Kerja adalah dalam tahap peredaman (*plcation*) atau partisipasi semu. Terdapat ruang bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan, namun pengambilan keputusan ada pada negara. Kontrol masyarakat tidak dapat berdampak pada keputusan yang diambil.

Tanpa batasan dan mekanisme yang jelas untuk menerapkan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang, akan berdampak pada praktik legislasi yang buruk ke depan. Metode omnibus dapat menjadi peluang penyalahgunaan pembentukan kebijakan untuk kepentingan penguasa dan menjadi praktik legislasi yang tidak demokratis. Padahal, partisipasi publik merupakan aspek terpenting dalam suatu pembentukan kebijakan untuk mewujudkan pemerintahan dan masyarakat yang demokratis. 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.

4.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran dalam penetapan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang khususnya pada tahap pembahasan adalah sebagai berikut.

Perlu dilakukan perubahan peraturan atas UU PPP dan Peraturan DPR RI untuk dapat mengakomodasi mekanisme serta tata cara pembentukan UU dengan metode omnibus. Ditinjau dari tahapan pembentukan UU, sejak penyusunan, diperlukan kajian atas substansi dan dampak atas perubahan substansi UU tersebut. Selain itu, perlu dikaji terhadap keterkaitan antara beberapa UU yang akan diubah ke dalam satu UU (dengan metode omnibus). Bila perlu, pengkajian terhadap implementasi UU dilakukan secara komprehensif dan berkala dalam monitoring dan evaluasi oleh alat kelengkapan DPR. Dengan demikian, secara kajian substantif, pembentukan UU dengan metode omnibus dapat diaplikasikan dengan baik.

Pada tahap pembahasan, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif perlu mengubah Peraturan DPR terkait dengan pelibatan publik secara spesifik, yakni terkait dengan pelibatan pihak yang memiliki pandangan lain (kontra) terhadap substansi atas RUU. Misalnya, dengan membuat indikator pelibatan publik yang pro dan kontra dalam RDP dan RDPU, atau mengakomodasi masukan publik dalam forum-forum formal maupun non formal selama pembentukan RUU. Hal ini penting dihadirkan untuk menghadirkan dialog antara pihak-pihak yang terdampak terhadap keberlakuan suatu UU. Dengan demikian, proses dialog tersebut akan mencapai pemecahan masalah publik yang sesuai dengan kehendak rakyat dan para pemangku kepentingan.

Saat ini, kerangka hukum Indonesia tidak memuat metode-metode dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tetapi acuan penerapan metode omnibus perlu dibentuk sebelum menerapkannya sebagai salah satu upaya untuk mencegah penggunaan metode omnibus sebagai kendaraan politik penguasa yang berujung pada praktik legislasi yang tidak demokratis. Acuan penerapan metode omnibus yang diatur melalui UU PPP dan Peraturan DPR yang menjamin ruang-ruang pelibatan publik dalam setiap tahap pembentukan undang-undang akan berdampak pada praktik legislasi yang baik dan demokratis. Dengan kejelasan mekanisme dan tata cara, penerapan metode omnibus dapat berkontribusi dalam penyelesaian masalah-masalah regulasi kebijakan yang ada di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggara, Sahya. *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2013.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge, 2018.
- Habermas, Jurgen. *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Societu*. Boston: Boston Press, 1982
- I.C. Van Der Vlies. *Buku Perancang Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2005.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Krutz, Glen.S. *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Ohio State University Press: Columbus, 2010.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.
- Pospowardjojo dan Seran. *Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2015.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.

Sadiawati, Diani, dkk. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019.

Setyowati, Erni, dkk. *Belajar Advokasi Kebijakan Seni: Pengantar*. Jakarta: Koalisi Seni, 2021.

Sirajuddin, dkk. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press, 2011.

Sadiawati, Diani dkk. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019

Syamsudin, Arif. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Anak Negeri Publisindo, 2013.

Taufiqurrahman, *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggung Jawab Negara kepada Presiden selaku Penyelenggara Pemerintahan*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama, 2014.

Wibowo, Edi, dkk. *Kebijakan Publik dan Budaya*. Yogyakarta: YPAPI, 2004.

Yohanes Kristiarto. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Raja Grafindo, 2007.

Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Jurnal

Adam M Dodek, “Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations” *Revue De Droit D’Ottawa, Ottawa Law Review* 48:1, hlm 1 – 42 Canadian Parliamentary Review: Spring 2017

Agnes Fitryantica, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law”, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober – November 2019, hlm. 89

Ahmad Ulil Aedi, dkk. “Arsitektur Penerapan Omnibus Law melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Volume 14, Nomor 1, Maret 2020: 1-18, <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/926/pdf>

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

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

Anis Ibrahim, “Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur”, Disertasi Program Doktoral Universitas Diponegoro, 2008

Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”, *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 9 Nomor 1, April 2020, hlm 17 – 37

Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland”, *Lentera Hukum*, Volume 7, 2020.

Benjamin L. Liebman, “Recent Legislation: Constitutional Law-Congress Imposes New Restriction on Use of Funds by the Legal Services Corporation-Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriations Act of 1996, Pub.L.No.1-4-134, 110 Stat.1321”, *Columbia Law School Scholarship Archive, Faculty Scholarsip*, 1997.

Darmini Roza dan Gokma Toni Parlindungan, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan”, *Jurnal Cendekia Hukum* Volume 5, Nomor 1, 2019, <http://ejournal.stih-pm.ac.id/index.php/cendekeahukum/article/view/185>

David E. Birenbaum, “The Omnibus Trade Act of 1988: Trade Law Dialectics”, *Penn Law: Legal Scholarship Repository*, Vol 10:4

Edward S. Stimson, “Omnibus Statutes Designed to Secure Jurisdiction Over-out-of-state Defendants”, *American Bar Association Journal*, Vol.48, No.8, 1962.

Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Perspektif*, Volume 21 Nomor 3, 2016, http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586/pdf_78

Frances H. Miller, “Informed Consent for The Man on The Clapham Omnibus: An English Cure for ‘The American Disease’?”, *Western New England Law Review* Vol. 99, 1987.

Gede Marhaendra Wija Atmaja, “Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kanwil Kemenkumham Bali, Tahun Anggaran 2016,” Denpasar, 31 Agustus 2016, https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/da8bdac8aecbcc14a3c3ed00652c6a47.pdf diakses 31 Januari 2021

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

I Wayan Bhayu, “Urgensi dan Analisis Pembentukan Omnibus Law Sektor Sumber Daya Air”, 1 Januari 2020, Researchgate, https://www.researchgate.net/publication/339842933_Urgensi_dan_Analisis_Yuridis_Pembentukan_Omnibus_Law_Sektor_Sumber_Daya_Air/link/5e68a22792851c7ce05b3bb9/download diakses pada 20 Desember 2020

Ian Kennedy, “The Patient on the Clapham Omnibus”, *The Modern Law Review*, Vol. 47, No. 1984.

Ibnu Sina Chandranegara, “Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.27, Mei 2020.

J.M.M. Goertz, “Omnibus or not: Package Bills and Single-Issue Bills in a Legislative Bargaining Game”, *Social Choice and Welfare*, Vol.36 No.3-4, April 2011.

Johanna Goertz, “Omnibus or Not: Package Bills and Single Issue Bills in a Legislative Bargaining Game”, 21 Desember 2010, *Social Choice and Welfare: Political Economy of Elections and Bargaining* Volume 36 Number 3-4 April 2011

Josh Schein “Section 301 and U.S. Trade Law: The Limited Impact of the 1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act on American Obligations under GATT”, *Washington International Law Journal*, 5 Januari 1992.

Kenneth Stephan, 1968: Title II of the Omnibus Crime Bill: a Study of the Interaction of Law and Politics, *Nebraska Law Review*, Volume 48 1968.

Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, *Canadian Parliamentary Review: Spring* 2013, hlm 13 sampai 16

Melati Mediana Tobing, “Jurgen Habermas dan Ruang Publik di Indonesia”, Universitas Kristen Indonesia, Agustus 2017, http://repository.uki.ac.id/1104/1/2016_UKI_Habermas_Ruang%20Publik.pdf diakses 12 Agustus 2021

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.

Novianto Murti Hantoro, “Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya di Indonesia”, *Parliamentary Review*, Vol.II, Maret 2020, hlm.1-49

Paul Wallace Gates, “The Homestead Law in an Incongruous Land System”, *The American Historical Review*, Vol.41, No.4, 1936, dipublikasi oleh Oxford University Press 2016

Rahendro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif”, *Jurnal RechtsVinding* Volume 1 Nomor 3 Desember 2012, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/88/110>

Rebecca D. Ellon, “Omnibus Budget Reconciliation Act of 1987 and Its Implications for the Medical Director”, *Clinics In Geriatric Medicine* Vol.11 No.3, Agustus 1995.

Schwartz, Paul M, “Preemption and Privacy”, The Yale Law Journal, 118:902 2009, <https://core.ac.uk/download/pdf/157779008.pdf>, diakses pada 31 Juli 2021

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

Vincent Suriadinata, “Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia”, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4 Nomor 1, Oktober 2019, Halaman 115-132

Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law”, *Jurnal Rechtsvinsidng*, Volume 9 Nomor 1, April 2020

Wimmy Halim, “Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif”, *Jurnal Masyarakat Indonesia* Vol. 42, Juni 2016, hlm.22, <http://jmi.ipsk.lipi.go.id/index.php/jmiipks/article/view/556/457> diakses pada 25 Mei 2021

Yasushi Hazama dan Seref Iba, “Legislative Agenda Setting by a Delegative Democracy: Omnibus Bills in the Turkish Parliamentary System”, *Turkish Studies*, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya

Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019

Berita dan Artikel Daring

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

Chandra Gian Asmara “Misi Jokowi Punya UU Sakti Omnibus Berhasil, Ini Ceritanya!”, cncb indonesia, 8 Oktober 2020, <https://www.cncbindonesia.com/news/20201008103221-4-192740/misi-jokowi-punya-uu-sakti-omnibus-berhasil-ini-ceritanya/2>, diakses pada 29 Juni 2021

“Jadi Kontroversi, Apa Itu RUU Cipta Kerja?”, Kompas.com, 5 Oktober 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/10/05/063213126/jadi-kontroversi-apa-itu-ruu-cipta-kerja?page=all> diakses pada 29 April 2021

Jawahir Gustav Rizal, “Jejak Omnibus Law: Dari Pidato Pelantikan Jokowi hingga Polemik RUU Cipta Kerja”, Kompas.com 5 Oktober 2020, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/090200165/jejak-omnibus-law-dari-pidato-pelantikan-jokowi-hingga-polemik-ruu-cipta?page=all> diakses 13 Februari 2021

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

Muhammad Idris, “Diusulkan Jokowi, Ini Perjalanan Panjang Keluarnya UU Cipta Kerja”, Kompas.com, 6 Oktober 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/10/06/132341526/diusulkan-jokowi-ini-perjalanan-panjang-keluarnya-uu-cipta-kerja?page=all> diakses 13 Februari 2021

“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> diakses pada 29 April 2021

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

Rizky Argama, “Pelanggaran Prosedur dapat Membuat UU Cipta Kerja Batal”, hukumonline.com, 15 Oktober 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f87d14085a4c/pelanggaran-prosedur-dapat-membuat-uu-cipta-kerja-batal-oleh--rizky-argama/>, diakses 29 Desember 2020

Seri Diskusi Omnibus Vol. 9 Preseden Pendekatan Omnibus dalam Reformasi Regulasi, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 9 Oktober 2020, <https://www.pshk.or.id/aktivitas/seri-diskusi-omnibus-vol-9-preseden-pendekatan-omnibus-dalam-reformasi-regulasi/>, diakses pada 29 Juli 2021

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

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

Tsarina Maharani, “Pakar Hukum: Pembentukan UU Cipta Kerja Merupakan Legislasi Terburuk”, Kompas.com 17 Oktober 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/17/11113141/pakar-hukum-pembentukan-uu-cipta-kerja-merupakan-proses-legislasi-terburuk> diakses pada 12 Januari 2021.

Tsarina Maharani, “PSHK: Proses Pembentukan UU Cipta Kerja Abaikan Ruang Demokrasi”, Kompas.com, 6 Oktober 2020,

<https://nasional.kompas.com/read/2020/10/06/12450231/pshk-proses-pembentukan-uu-cipta-kerja-abaikan-ruang-demokrasi?page=all> diakses pada 20 Januari 2021

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

Lainnya

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

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

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

Daftar Program Legislasi Nasional 2024, <https://dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list> diakses pada 1 Februari 2021

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

Executive Order No. 226 The Omnibus Investments Code of 1987

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

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

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

Standing orders and other rules of procedure, provisional edition 42nd legislature, November 2018, Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/en/publications/fiche-reglement-assemblee.html> diakses pada 1 Agustus 2021

Parliamentary Procedure in Québec, Assemblée nationale, Translation of the 3rd edition of: La procédure parlementaire du Québec. Includes bibliographical references and index, <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/index.html#procedure> diakses pada 1 Agustus 2021

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

LAMPIRAN

Lampiran 1 : Daftar Informan

DAFTAR INFORMAN PENELITIAN

No.	Nama	Jabatan – Instansi	Tanggal Wawancara
1.	DR. Riris Katharina, S.Sos., M.Si	Peneliti Ahli Utama Badan Keahlian DPR RI	19 Juni 2021, melalui Google Meet
2.	Sulasi Rongiyati S.H., M.H	Peneliti Ahli Madya Badan Keahlian DPR RI	29 Juni 2021, melalui Google Meet
3.	Ronald Rofiandri	Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia	21 April 2021. Melalui Google Meet

Lampiran 2 : Lembar Panduan Wawancara (DR. Riris Katharina, S.Sos., M.Si - Peneliti Ahli Utama Badan Keahlian DPR RI)

PANDUAN WAWANCARA

Informan : DR. Riris Katharina, S.Sos., M.Si
Jabatan - Instansi : Peneliti Ahli Utama Badan Keahlian DPR RI
Tanggal : 19 Juni 2021
Tempat : Google Meet

No.	Daftar Pertanyaan
1.	Bagaimana mekanisme pembahasan RUU Cipta Kerja?
2.	Bagaimana praktik pembahasan dengan clustering dalam pembentukan RUU Cipta Kerja?
3.	Apakah dalam praktiknya seluruh tahapan pembahasan berjalan sesuai dengan mekanisme yang diatur oleh UU PPP dan Peraturan DPR tentang Tata Tertib dan Pembentukan Undang-Undang?
4.	Apakah dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja melewati tahap pembahasan DIM oleh Badan Legislasi?
5.	Bagaimana proses pembahasan DIM RUU Cipta Kerja?
6.	Pada praktiknya, di mana dan bagaimana DPR dan Pemerintah melibatkan partisipasi publik dalam pembentukan RUU Cipta Kerja?
7.	Siapa saja pihak yang dilibatkan dalam proses pembahasan RUU Cipta Kerja?
8.	Apa yang ibu ketahui terkait dengan naskah RUU Cipta Kerja yang beredar dalam 3 versi setelah pembahasan tingkat II?

Lampiran 3 : Lembar Panduan Wawancara. –

PANDUAN WAWANCARA

Informan : Sulasi Rongiyati S.H., M.H
Jabatan - Instansi : Peneliti Ahli Madya Badan Keahlian DPR RI
Tanggal : 29 Juni 2021
Tempat : Google Meet

No.	Daftar Pertanyaan
1.	Dalam tahap/proses apa Bu Susi terlibat dalam pembentukan UU Cipta Kerja?
2.	Bagaimana proses pelibatan peneliti dalam pembentukan UU Cipta Kerja?
3.	Apa saja tantangan yang dihadapi ketika terlibat dalam proses pembentukan UU Cipta kerja?
4.	bagaimana penerapan metode omnibus pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?
5.	Bagaimana pelibatan partisipasi public dalam pembentukan UU UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja? Khususnya dalam tahap pembahasan
6.	Secara teknis, apakah terdapat indicator pelaksanaan RDPU? Misalnya, standar-standar dalam menghadirkan sejumlah kelompok kepentingan terkait UU dalam pembentukan UU
7.	bagaimana Pemerintah dan DPR melibatkan public dalam pembentukan UU Cipta Kerja?
8.	Apakah seluruh tahapan pembentukan UU telah dilakukan dengan sesuai? Misalnya, Rapat Panitia Kerja Baleg
9.	Dalam forum apa DIM UU Cipta Kerja dibahas? Harusnya, DIM dibahas dalam Rapat Kerja Baleg. Berdasarkan informasi, DIM langsung dibahas di Panja tanpa pembahasan di Rapat Kerja Baleg
10.	Dalam pembentukan UU lainnya, apakah pernah didapati praktik pembahasan RUU dalam masa reses DPR?
11.	Berapa lama proses pembahasan tingkat I dilakukan?
12.	Apakah semua kluster dibahas dalam pembahasan tingkat I?

13.	Dalam praktik pembentukan UU, apakah pernah terjadi terdapat materi muatan RUU yang tidak/belum pernah dibahas, namun muncul dalam draft RUU di pembahasan tingkat II?
-----	--

Lampiran 4 : Lembar Panduan Wawancara–

PANDUAN WAWANCARA

Informan : Ronald Rofiandri
Jabatan - Instansi : Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
Tanggal : 21 April 2021
Tempat : Google Meet

No.	Daftar Pertanyaan
1.	Bagaimana pendapat anda terkait proses pembentukan UU Cipta Kerja? Dalam hal ini, Indonesia tidak mempunyai mekanisme untuk pembentukan UU dengan metode omnibus
2.	Beberapa ahli berpendapat bahwa penggunaan metode omnibus rentan pada kesewenang-wenangan dan menciderai demokrasi dalam proses pembentukan UU. Bagaimana anda melihat fenomena ini dalam praktik pemantauan pembentukan UU?
3.	Berdasarkan pengalaman anda dalam pemantauan proses pembentukan UU, dalam tahapan mana yang kerap menyampingkan atau bahkan melanggar prosedur pembentukan UU?
4.	Menurut anda, pada tahap apa yang paling banyak atau dominan menyampingkan prosedur PPP? Bagaimana dengan partisipasi public?
5.	Bagaimana anda melihat pelibatan partisipasi public dalam pembentukan UU Cipta Kerja?
6.	Menurut anda, apa factor yang mempengaruhi tidak terpenuhinya partisipasi public tersebut? Apakah factor waktu, situasi politik, dll?
7.	Bagaimana seharusnya pelibatan partisipasi public dalam PPP dengan metode omnibus?
8.	Apakah proses pembahasan dengan waktu yang telah diatur dalam UU PPP dan Tata Tertib DPR memungkinkan untuk menyerap aspirasi public untuk pembentukan UU dengan metode omnibus?