

## **Politik Hukum dan *Quo Vadis* Pembentukan Undang-Undang dengan Metode *Omnibus Law* di Indonesia**

Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita<sup>a</sup>, Deni Clara Sinta<sup>b</sup>, Candra Dwi Irawan<sup>c</sup>

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: <sup>a</sup>ibgd98@mail.ugm.ac.id, <sup>b</sup>deniclara@ugm.ac.id, <sup>c</sup>candradwi2020@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 4/11/2021, direvisi: 31/5/2022, disetujui: 3/6/2022

### **Abstract**

*This study analyzes the legal politics of the two laws that have implemented the omnibus law method, namely Act Number 11 of 2020 and Tax Harmonization Law and examines the quo Vadis of the omnibus law method in Indonesia. This study uses a doctrinal legal research methodology, with a qualitative approach. The results of this study indicate that the application of the omnibus law method shows legal political problems, namely pragmatism, lack of democratic process, and lack of public participation. In the future, the application of the omnibus law method must remain under the laws of the formation laws and regulations so that procedural justice remains realized. Laws formed through the omnibus law method should have content that focuses on avoiding excessive complexity. In addition, the establishment of a national regulatory agency is highly needed to ensure the harmonization of laws that are made by the omnibus method.*

*Keywords: Legal Policy, Quo Vadis, Omnibus Law*

### **Abstrak**

Penelitian ini menganalisis politik hukum dari kedua undang-undang yang telah menerapkan metode *omnibus law*, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dan Undang-Undang Harmonisasi Perpajakan, serta mengkaji *quo vadis* dari metode *omnibus law* di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan metode *omnibus law* pada kedua undang-undang tersebut menimbulkan masalah politik hukum, yakni pragmatisme, proses demokratis yang lemah, serta partisipasi publik yang rendah. Ke depan, penerapan metode *omnibus law* harus tetap sesuai dengan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan agar keadilan prosedural tetap terwujud. Undang-undang yang dibentuk melalui metode *omnibus law* sebaiknya memiliki materi muatan yang menghindari kompleksitas yang berlebihan. Selain itu, pembentukan suatu badan regulasi nasional sangat diperlukan untuk menjamin harmonisasi undang-undang yang dibentuk dengan metode *omnibus law*.

Kata Kunci: Politik Hukum, *Quo Vadis*, *Omnibus Law*

## A. Pendahuluan

Ratusan sampai ribuan peraturan perundang-undangan di Indonesia dibentuk setiap tahun. Tidak terbantah, banyak kalangan menyebut Indonesia sedang mengalami kondisi hiperegulasi atau obesitas peraturan.<sup>1</sup> Kondisi tersebut berimplikasi pada terjadinya disharmoni, tumpang-tindih, dan konflik antar regulasi, yang menimbulkan dampak buruk dalam kehidupan berbangsa serta bernegara.<sup>2</sup>

Presiden Joko Widodo menyampaikan rencana penerbitan satu UU yang dapat merevisi beberapa UU sekaligus, yang disebut sebagai *omnibus law* dalam sidang paripurna MPR.<sup>3</sup> Momen sidang paripurna tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk *go public* dari wacana pembentukan UU melalui *omnibus law*. Kendati demikian, hal tersebut sebenarnya bukan wacana baru dalam diskursus pembentukan UU di Indonesia.

Pengesahan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) tanggal 2 November 2020 menjadi tonggak sejarah penerapan metode pembentukan perundang-undangan melalui *omnibus* untuk pertama kali di Indonesia. Pasca pengesahan, UU tersebut langsung mendapat penolakan dari berbagai elemen masyarakat. Penolakan yang telah terjadi selama proses pembentukan, mencapai klimaks saat aksi demonstrasi besar-besaran terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Banyak ahli hukum tata negara menilai UU Cipta Kerja merupakan regulasi yang cacat karena bertentangan dengan prinsip *procedural due process of law* dan *substantive due process of law*.<sup>4</sup> UU Cipta Kerja menyebabkan pendelegasian kepada banyak peraturan pelaksana. Oleh karena itu, UU Cipta Kerja justru berpotensi menyebabkan hiperegulasi dengan bentuk baru, yakni ketidaktertiban dalam kesesuaian antar materi muatan di Indonesia. UU Cipta Kerja langsung menjadi objek *judicial review*, baik secara formal maupun materiil di Mahkamah Konstitusi.<sup>5</sup>

Beberapa problematik yang dimiliki UU Cipta Kerja tidak menyurutkan langkah legislator untuk kembali menerbitkan UU dengan metode *omnibus law*. UU Harmonisasi Perpajakan (UU HPP) adalah UU yang dibentuk dengan metode *omnibus law* kedua, yang resmi disetujui dan disahkan menjadi UU pada 7 Oktober 2021 dan memuat sembilan bab serta sembilan belas pasal. Yasonna Laoly menyatakan bahwa UU HPP menjadi bagian yang penting dari reformasi perpajakan yang telah berlangsung sejak tahun 1983 dalam mempersiapkan fondasi perpajakan kedepan.<sup>6</sup>

Sebagai salah satu upaya penataan regulasi nasional, utamanya untuk mengatasi problem hiperegulasi, *omnibus law* memberi ancaman yang serius terhadap proses legislasi dalam suatu negara yang menjunjung tinggi hukum dan demokrasi. Hal ini telah dituliskan terlebih dahulu oleh C.E.S. Frank<sup>7</sup> dalam sebuah artikel opini yang berjudul "*Omnibus Bills Subvert Our Legislative Process*", yang menyatakan bahwa *omnibus bill*<sup>8</sup> merusak proses demokratis legislasi di forum parlemen. Dalam tataran implementasi, metode *omnibus*

---

1. Hamalatul Qu'ani. Omnibus Law Tak Sentuh Akar Persoalan Hiperegulasi. PSHK.or.id, 2 Maret 2020, diakses tanggal 14 Oktober 2021, <https://pshk.or.id/rr/omnibus-law-tak-sentuh-akar-persoalan-hiperegulasi/>

2. Wicipto Setiadi. Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law. RechtsVinding. Volume 9 Nomor 1 (2020), 39-52.

3. Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo Dalam Pelantikan Periode 2019-2024. Kompas, 20 Oktober 2019, diakses tanggal 14 Oktober 2021, <https://jeo.kompas.com/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>.

4. Rizal Irvan Amin, Riska Ulfasari Dewi, Tegar Satrio W. Omnibus Law antara Desiderata dan Realita. Jurnal Hukum Samudra Keadilan. Volume 15 Nomor 2 (2020), 190-209.

5. Hingga tanggal 22 Oktober 2021, lebih dari lima pengujian formal dan materiil UU Cipta Kerja tengah berjalan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

6. Hidayat Rofiq, Sah! Begini Materi Muatan UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan-Berita, Hukumonline, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 14 Oktober 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt615efb622fb84/sah-begini-materi-muatan-uu-harmonisasi-peraturan-perpajakan/?page=3>.

7. C.E.S. Franks, Opinion: Omnibus Bills Subvert Our Legislative Process, The Globe and Mail, 14 Juli 2010, diakses tanggal 15 Oktober 2021, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/omnibus-bills-subvert-our-legislative-process/article1387088/>.

8. Omnibus bill adalah istilah yang digunakan secara umum di negara-negara yang menerapkan metode pembentukan UU melalui omnibus. Omnibus Bill sendiri berarti rancangan UU dengan metode omnibus law.

*law* menyebabkan beberapa masalah, seperti pragmatisme, proses demokratis yang lemah, dan melimitasi partisipasi publik.<sup>9</sup> Selain itu, Jimly Asshiddiqie<sup>10</sup> juga menyampaikan kesimpulan mengenai kelemahan *omnibus bills*, yakni materi yang dibahas akan meluas, juga menjadi makin tebal, yang berakibat substansi menjadi tidak mendalam, jangka waktu pembentukan relatif pendek dan dibatasi, serta keterlibatan masyarakat, baik secara formal dan substansial, menjadi terhambat.

Kelemahan dari penerapan metode *omnibus law* salah satunya adalah dapat melanggar prinsip *due process of law* yang dianut oleh Indonesia sebagai negara hukum dan demokrasi. Hal inilah yang akan dikaji dan dikonfirmasi melalui analisis politik hukum untuk mengetahui apakah praktik pembentukan UU melalui *omnibus law* di Indonesia telah sesuai dengan prinsip tersebut atau belum. Analisis ini menjadi pertimbangan atas *quo vadis* dari pembentukan UU di Indonesia melalui metode *omnibus law*.

Berdasarkan latar belakang yang telah diutarakan sebelumnya, penelitian ini akan menekankan pada dua permasalahan, yaitu: (1) Bagaimana politik hukum pembentukan UU melalui metode *omnibus law* di Indonesia?; dan (2) Bagaimana *quo vadis* pembentukan UU dengan metode *omnibus law* di Indonesia? Adapun metode penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yang mengutamakan penelitian kepustakaan. Menurut Marzuki,<sup>11</sup> penelitian yuridis normatif dilakukan, baik melalui proses menemukan ketentuan hukum, prinsip-prinsip dalam hukum, ataupun doktrin untuk menjawab masalah hukum. Penulis mengumpulkan informasi serta data melalui peraturan perundangan yang berlaku, risalah pembahasan pembentukan UU, dan naskah akademik untuk membangun analisis hukum. Dalam menganalisis, penulis menggunakan metode analisis informasi atau data melalui pendekatan kualitatif.

## B. Pembahasan

### B.1. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang

Cita dan tujuan bangsa Indonesia diwujudkan melalui sebuah sistem hukum yang digunakan sebagai sarana guna menentukan langkah oleh pemerintah.<sup>12</sup> UU adalah salah satu bagian utama dan sarana efektif untuk mewujudkan *law reform* sebab UU bersifat mengikat, memaksa, memberi kepastian hukum, dan memiliki kedudukan tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia.<sup>13</sup> UU merupakan *resultante* atau produk hukum yang dihasilkan sebagai kesepakatan dari kegiatan politik, yang dipengaruhi oleh ekonomi dan sosial budaya. Oleh karena itu, kedudukan politik terhadap sosial, ekonomi, dan budaya berpengaruh cukup besar dalam pembentukan UU.<sup>14</sup>

Berpijak atas asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk atas kegiatan politik atau politik sangat menentukan wujud hukum, pertimbangan kekuatan atau kedudukan politik begitu berpengaruh terhadap karakter dari setiap UU. Produk hukum lahir dari sebuah keputusan politik sehingga dapat disimpulkan bahwa hukum merupakan kristalisasi dari pemikiran politik politisi.<sup>15</sup> Walaupun jika dilihat dari sisi *das sollen* muncul pemikiran bahwa setiap kegiatan politik wajib tunduk pada hukum, dari sisi *das sein* senyatanya hukum ditentukan oleh kegiatan politik.<sup>16</sup>

9. Bayu Anggono dan Fahmi Firdaus, *Study of The Omnibus law Method to Create Responsive Laws in Indonesia*, 2021, *Proceedings of the 3rd International Conference on Indonesian Legal Studies 2020*, diakses tanggal 15 Oktober 2021, <https://eudl.eu/doi/10.4108/eai.1-7-2020.2303613>, 9.

10. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia", (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020), 24-25.

11. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Jakarta: Prenada Media, 2005), 5.

12. Mahfud M.D, "Politik Hukum di Indonesia (Cetakan Kedelapan)", (Depok: Rajawali Pers, 2018), 2.

13. Mia Kusuma Fitriana, "Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara", *Jurnal Legislasi Indonesia Volume 12 Nomor 2* (2015), 24.

14. Moh. Mahfud M.D, "Politik Hukum...", *Op.Cit*, 6.

15. Moh Mahfud MD, "Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia", (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 4.

16. *Ibid*.

Peran dan fungsi hukum seringkali mendapat intervensi dari kekuatan politik. Konfigurasi politik berkembang melalui tarik-menarik antara konfigurasi demokratis dan konfigurasi otoritarian. Pada saat yang sama, hukum sebagai variabel terikat dibagi menjadi hukum responsif dan hukum ortodoks. Konfigurasi demokratis cenderung menciptakan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi otoritarian cenderung menciptakan hukum yang ortodoks.<sup>17</sup>

Produk hukum yang responsif berciri peluang masyarakat untuk berpartisipasi yang terbuka sehingga melahirkan produk hukum yang memenuhi rasa keadilan. Sementara itu, produk hukum yang ortodoks mencerminkan visi politik penguasa secara dominan. Prosedur pembuatan produk-produk hukum tersebut hanya bersifat formalitas agar hukum beroperasi sebagai alat pembenaran demi terlaksananya ideologi pemerintah.

Menurut Mahfud M.D.,<sup>18</sup> politik hukum dapat berkaitan dengan “cetak biru” dari kebijakan/peraturan yang dicitakan, yang mengandung landasan pada Pancasila sebagai dasar negara dan tujuan dalam bernegara. Politik hukum juga berkaitan dengan tarik-menarik kepentingan politik, yang bermakna pertarungan di tingkat penyusunan mengenai pertarungan kepentingan politik. Konstitusi dan peraturan perundang-undangan juga memberi ruang partisipasi, aspirasi, dan tindakan penyesuaian, serta masukan lain dari publik agar kebijakan/peraturan tidak hanya sekadar memenuhi kaidah politik. Implementasi yang diharapkan merupakan bagian ketiga dari politik hukum yang diutarakan Mahfud M.D. Hal ini berkaitan dengan bagaimana suatu aturan bisa terimplementasi sebagaimana yang diharapkan serta dapat dikawal dengan baik oleh kebijakan/peraturan tersebut.

Politik hukum pembentukan UU pasca amandemen UUD 1945 secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Perubahan kekuasaan membentuk UU dari Presiden kepada DPR, menyebabkan kekuasaan DPR semakin kuat. Sebagai akibat terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif tersebut, dalam rangka pembentukan UU, DPR tidak hanya menentukan substansi UU akan tetapi harus lebih aktif mengajukan RUU bukan lagi hanya menunggu RUU dari pihak Pemerintah.<sup>19</sup> Meskipun kekuasaan pembentukan undang-undang telah bergeser ke legislatif, kedudukan Presiden sebagai corong kekuasaan eksekutif masih sangat kuat. Hal ini tercermin dari konstruksi Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan agar setiap rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden sebelum sah menjadi undang-undang. Ketentuan inilah yang berimplikasi pada masih kuatnya politik hukum Presiden dalam legislasi/pembentukan undang-undang di Indonesia.

Arah politik hukum pembentukan UU lebih lanjut diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. UU *a quo* mengatur tahapan-tahapan pembentukan UU dari mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, sampai dengan proses pengundangan suatu UU. UU No. 12 Tahun 2011 terakhir diubah menjadi UU No. 15 Tahun 2019, yang mana perubahan ini berimplikasi pada tiga hal penting yang juga mempengaruhi politik hukum pembentukan undang-undang, yaitu:<sup>20</sup>

1. *Carry-over*, bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah mencapai pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan belum selesai, disampaikan kepada DPR periode berikutnya serta dapat dimasukkan kembali dalam program legislasi nasional jangka menengah dan/atau program legislasi nasional sesuai kebutuhan nasional.

---

17. Moh. Mahfud M.D. Politik Hukum... Op.Cit. 7.

18. Disarikan dari Moh. Mahfud M.D, “Politik Hukum di Indonesia”, (Jakarta: LP3ES, 1998).

19. Pataniari Siahaan, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945”, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 5-7.

20. Sopiani & Zainal Mubaroq, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 7 Nomor 2 (2020), 151-152.

2. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, kegiatan ini untuk mengetahui ketercapaian, berpikir, dan manfaat atas pelaksanaan suatu undang-undang; dan
3. Pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri dan kepala lembaga yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **B.2.Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang dengan Metode *Omnibus Law* di Indonesia**

### **B.2.1.Politik Hukum Pembentukan UU Cipta Kerja**

#### **a. Perjalanan Lahirnya UU Cipta Kerja**

RUU Cipta Kerja diusulkan Pemerintah dan ditetapkan sebagai RUU Prioritas dalam Prolegnas Tahun 2020. Pembahasan RUU *a quo* oleh pembentuk UU cukup singkat dibandingkan dengan pembahasan yang dilakukan terhadap RUU lain. RUU Cipta Kerja diklaim dapat mendorong peningkatan investasi di Indonesia melalui pengaturan terkait dengan perizinan pajak, pembebasan tanah, dan aspek lain terkait. Pemerintah berharap adanya UU Cipta Kerja dapat mempermudah investor untuk berinvestasi, yang pada kemudian hari salah satunya dapat membantu pemerintah dalam pembangunan infrastruktur.<sup>21</sup> RUU Cipta Kerja disahkan sebagai UU dan mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR-RI pada 5 Oktober 2020.<sup>22</sup> Sebelum disahkan menjadi UU, Pemerintah sangat berambisi untuk meloloskan RUU Cipta Kerja, bahkan mengklaim telah melakukan *roadshow* RUU Cipta Kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat.

Walaupun UU Cipta Kerja telah disetujui dan disahkan, masih banyak perubahan-perubahan mengenai isi dan muatan UU tersebut. Saat proses finalisasi naskah UU Cipta Kerja dilakukan, jumlah halaman teridentifikasi bertambah banyak daripada naskah yang telah beredar, yakni dari 905 halaman menjadi 1.035 halaman. Namun, pada saat UU Cipta Kerja telah resmi ditandatangani Presiden dan kemudian diundangkan, jumlah halaman UU *a quo* berubah menjadi sebanyak 1.187 halaman.<sup>23</sup>

#### **b. Penyusunan RUU Cipta Kerja**

Pemerintah mengharapkan UU Cipta Kerja mampu mengatasi persoalan obesitas regulasi, menciptakan peluang lapangan kerja dalam jumlah besar, memberdayakan UMKM, serta menjadi bentuk nyata penerapan kebijakan hukum nasional.<sup>24</sup> Akan tetapi, pengesahan UU *a quo* ternyata menimbulkan berbagai sikap pro dan kontra. Ada beragam perdebatan dari seluruh lapisan masyarakat, yaitu mencakup formal pembentukan UU tersebut, yang menggunakan metode *omnibus law* serta substansinya. UU tersebut dipandang sebagai UU yang buruk karena cara/proses pembuatan dan masalah-masalah substansial yang dikandungnya.

Pertama, mengenai “cetak biru” atau naskah akademik RUU Cipta Kerja. Guna menggambarkan sistem yang diharapkan akan dibangun ke depan dalam kebijakan yang akan dibuat, maka “cetak biru” atau naskah akademik sekurang-kurangnya memuat pandangan yang menyeluruh, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis terhadap RUU yang akan disusun. Namun, Naskah Akademik RUU Cipta Kerja dinilai tidak memenuhi bentuk minimal yang diharapkan.<sup>25</sup>

Cetak biru UU Cipta Kerja yang pada awalnya diharapkan dapat menyejahterakan masyarakat dengan pembukaan lapangan kerja berjumlah besar, justru mengebiri hak-hak dan kepentingan masyarakat. Posisi

---

21. Adhi Setyo Prabowo, “Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia”, Jurnal Pamator Volume 13 Nomor 1 (2020), 2.

22. Shanti Dwi Kartika, “Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja”, Info Singkat Bidang Hukum Volume XIII Nomor 20 (2020), 1.

23. Rifan Aditya, “Inilah Perjalanan UU Cipta Kerja, Mulai Disahkan MPR Hingga Diteken Jokowi”, Suara.com, 3 November 2020, diakses tanggal 28 Oktober 2021, <https://www.suara.com/news/2020/11/03/150603/inilah-perjalanan-uu-cipta-kerja-mulai-disahkan-dpr-hingga-diteken-jokowi?page=all>.

24. Disarikan dari Penjelasan UU Cipta Kerja.

25. Sigit Riyanto, et al, “Kertas Kebijakan: Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), 12.



UU tersebut yang jauh dari cetak birunya memberi gambaran bahwa terjadi pergeseran dalam cetak biru politik hukum di Indonesia beberapa waktu belakangan, yang seharusnya memberi perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan publik. Akan tetapi, yang terjadi malah sebaliknya, malah memberi perlindungan terhadap kepentingan orang-orang dalam lingkungan penguasa dan mengabaikan kepentingan-kepentingan publik.

UU Cipta Kerja memiliki landasan konstitusional untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945. Bahkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 (2) UUD 1945, Pemerintah harus memenuhi hak warga negaranya untuk bekerja. Berdasarkan kerangka filosofis tersebut, UU Cipta Kerja dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menciptakan lapangan pekerjaan demi mengurangi jumlah pengangguran.<sup>26</sup> Untuk itulah diperlukan suatu kebijakan yang strategis dengan peningkatan bidang investasi dan mendorong perkembangan dan peningkatan kualitas usaha kecil. Akan tetapi, paradigma yang muncul dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja adalah mendorong pertumbuhan ekonomi yang mengabaikan aspek lain. Beberapa kelompok minoritas tidak diakui dan kontribusinya dipinggirkan, bahkan dianggap tidak penting.<sup>27</sup>

UU Cipta Kerja disusun atas dasar naskah akademik yang tidak memadai dan analisis yang tidak komprehensif. UU tersebut dibuat dengan maksud untuk memenuhi persyaratan hukum, tetapi tampaknya tidak memiliki hasil praktis.<sup>28</sup> Gagapnya kepentingan publik dalam cetak biru politik hukum dan dikesampingkannya partisipasi publik dalam tahap penyusunan di tengah tarik-menarik kepentingan politik, tentunya akan membawa dampak buruk terhadap implementasi suatu kebijakan hukum. Masyarakat tidak akan dapat menerima suatu kebijakan hukum yang tidak menyerap aspirasi yang ada. Penolakan adalah hal yang wajar terjadi jika kepentingan publik tidak terakomodasi di dalam cetak biru dan tarik-menarik kepentingan politik terjadi dalam proses penyusunan perundang-undangan.

### **c. Tarik Menarik Kepentingan Politik**

Selain catatan hitam pada cetak biru UU Cipta Kerja, potensi terjadinya tarik-menarik berbagai kepentingan politik juga patut diwaspadai. Walaupun hukum merupakan hasil kesepakatan politik, namun konstitusi dan peraturan perundang-undangan menjamin hukum untuk dapat memenuhi lebih dari sekadar peraturan politik yaitu dengan memenuhi keinginan publik. Oleh sebab itu, membuka ruang partisipasi, aspirasi, serta masukan lain dalam penyusunan UU merupakan hal yang penting.

Asas partisipasi masyarakat menjadi isu dalam proses legislasi UU Cipta Kerja. Pasalnya, penerapan asas partisipasi yang hanya berlangsung dalam 64 kali pertemuan tidak cukup memenuhi kriteria konsep partisipasi yang diharapkan ketika menyusun sekitar 1200 pasal yang berdampak pada lebih dari 79 UU.<sup>29</sup> Sebagian besar pertemuan adalah pertemuan internal perumusan, bukan audiensi untuk memperkuat partisipasi.

Hakikat legislasi bukan hanya terletak pada apa-apa saja yang diinginkan pembuat UU, melainkan juga terkait dengan apa-apa saja yang diinginkan oleh masyarakat. Asas demokrasi menyatakan bahwa lembaga legislatif, presiden, dan parlemen merupakan perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat dalam sistem presidensial. Presiden memiliki kekuasaan untuk memutuskan apa yang diinginkan rakyat untuk negara. Konstitusionalitas ketatanegaraan harus bersumber dari hukum dasar yang hanya mengikat apabila didasarkan pada kekuasaan (kedaulatan) tertinggi di suatu negara. Keinginan rakyat adalah sumber kedaulatan bangsa dalam menjalankan kewenangan.

---

26. Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

27. Sigit Riyanto, etc, "Kertas Kebijakan: Catatan Kritis", 2020, Loc.Cit.

28. Said Iqbal, "RUU Cipta Kerja Disiapkan Jauh Hari Tanpa Melibatkan Partisipasi Publik", (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 25 Agustus 2021), diakses tanggal 20 Oktober 2021, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17488&menu=2>.

29. Sigit Riyanto, etc, "Kertas Kebijakan: Catatan Kritis...", 2020, Op.Cit, 14-15.

Berdasarkan tipologi, karakter UU Cipta Kerja termasuk ke dalam produk hukum yang elitis atau ortodoks, yang dilahirkan dari konfigurasi politik yang otoriter. UU Cipta Kerja diberlakukan sebagai alat untuk melaksanakan kehendak sepihak penguasa karena partisipasi publik dalam proses penyusunan UU tersebut yang minim. Secara formal, UU tersebut tetap berlaku, tetapi bukan termasuk produk hukum yang mengayomi, melainkan hukum yang memaksa.

#### **d. Implementasi UU Cipta Kerja**

UU Cipta Kerja memuat pengaturan mengenai perubahan substansi UU. Pengaturan tersebut selanjutnya diatur dengan menggunakan Peraturan Pemerintah. Hal ini mendapat banyak kritik karena tidak hanya mengurangi kewenangan legislasi, tetapi juga memberi kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden.

Paradigma lain yang banyak dibicarakan adalah konsistensi paradigma negara dengan penerapan melalui UU Cipta Kerja tersebut, misalnya paradigma pemerintah yang bermaksud untuk mengurangi jumlah peraturan, tetapi kenyataannya melalui UU Cipta Kerja, peraturan tersebut kemungkinan akan menjadi lebih *over* regulasi. Hal ini karena UU Cipta Kerja melahirkan 49 peraturan pelaksana, baik PP maupun perpres, yang memuat 466 ketentuan delegasi. Ketentuan itu berupa 11 delegasi ke PP, 11 ke perpres, 377 ke permen, 60 ke peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, dan 7 perda. Pendelegasian tersebut tidak hanya ke peraturan yang lebih rendah seperti peraturan menteri, tetapi juga memuat ketentuan pendelegasian sejajar antara PP dan antara peraturan presiden. Setidaknya ada 11 peraturan delegasi dari PP ke PP dan satu peraturan delegasi dari perpres ke perpres. Pendelegasian sejajar ini justru menunjukkan inkonsistensi pemerintah dalam penyederhanaan regulasi dan akan menimbulkan masalah baru dalam regulasi.<sup>30</sup>

Pada 25 November 2022 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 91/PUU-XVII/2020 tentang pengujian formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan memutuskan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukannya perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu yang telah diberikan. Apabila dalam tenggang waktu dua tahun tidak dilakukan perbaikan, maka UU *a quo* dinyatakan inkonstitusional.<sup>31</sup>

Ada beberapa catatan putusan MK terkait uji formil UU Cipta Kerja tersebut yang perlu disikapi dengan bijak oleh Pemerintah dan DPR. Pertama, RUU Cipta Kerja tidak memenuhi asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan. Kedua, MK mengatakan bahwa ruang partisipasi publik dalam pembentukan UU Cipta Kerja tidak diberikan secara luas. Ketiga, MK mengatakan naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang Cipta kerja tidak dapat diakses oleh masyarakat. Sehingga ada proses pembuatan undang-undang yang jauh dari kesan membuka ruang partisipasi dan aspirasi publik. Keempat, tata cara pembentukan UU Cipta Kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang baku, standar dan sistematis sebagaimana konsep yang diharuskan dalam UU No. 12 Tahun 2011. Dan yang terakhir, ada banyak pelanggaran-pelanggaran atas ketentuan norma, misalnya pasal yang berubah, menghilang dan diganti bahkan setelah terdapatnya kesepakatan.

Pertimbangan-pertimbangan MK pada putusan terkait dengan UU Cipta Kerja diatas menjustifikasi secara tegas sekaligus memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat bahwa ada yang salah dengan proses pembentukan UU Cipta Kerja itu sendiri. Hal ini membuktikan bahwa politik hukum dari UU Cipta Kerja yang berkarakter produk hukum ortodoks atau elitis sebagaimana dijelaskan dalam poin tarik menarik kepentingan politik UU Cipta Kerja telah mengakibatkan UU ini diputus inkonstitusional bersyarat oleh MK. Sehingga hal ini menjadi peringatan yang terang bagi legislator agar tidak membentuk UU yang menentukan hajat hidup rakyat secara serampangan atau bertentangan dengan UUD 1945 maupun UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

30. Antoni Putra, "Ironi Penyederhanaan Regulasi di Cipta Kerja", Jakarta: PSHK, 17 Maret 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021, <https://pshk.or.id/blog-id/ironi-penyederhanaan-regulasi-di-cipta-kerja/>.

31. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 tentang pengujian formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

## B.2.2. Politik Hukum Pembentukan UU HPP

### a. Perjalanan Panjang Reformasi Perpajakan

Reformasi perpajakan di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1983 di lingkup tata kelola, struktural, dan regulasi, yang dimulai dengan penerapan *self assessment system* dalam pemungutan pajak penghasilan (PPh). Kemudian, diikuti dengan mulai pemberlakuan pajak pertambahan nilai untuk menggantikan pajak penjualan.<sup>32</sup> Reformasi di lingkup regulasi ditandai dengan penerbitan beberapa UU mengenai perpajakan, seperti UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), UU tentang Pajak Penghasilan (UU PPh), UU tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (UU PPN BM), UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan (UU PPB), dan UU tentang Bea Materai (UU BM).<sup>33</sup>

Meski sedikit, reformasi dalam perpajakan tidak dapat dipungkiri menjadi kunci keberhasilan niat pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui sektor pajak dengan meningkatkan penerimaan negara. Sebagaimana dikutip dari pendapat Nasucha, reformasi perpajakan dapat menjadi jalan keluar bagi penyehatan ekonomi melalui pendekatan fiskal.<sup>34</sup> Namun, nyatanya reformasi perpajakan yang telah dimulai sejak tahun 1983 hingga saat ini dinilai mengalami indikasi kegagalan atau tidak mencapai sasaran.<sup>35</sup>

Pandemi Covid-19 menjadi momentum dalam menggaungkan kembali semangat reformasi perpajakan oleh pemerintah. Menurut Sri Mulyani, reformasi perpajakan yang ada saat ini merupakan bagian dari rangkaian berkesinambungan atas reformasi perpajakan yang telah berjalan sejak tahun 1983. Reformasi perpajakan yang ada sekarang berfungsi sebagai akselerasi dalam pemulihan ekonomi serta pembangunan nasional, yang dilakukan melalui pengaturan kembali sistem dalam perpajakan agar menjadi lebih kuat menghadapi pandemi dan mempersiapkan serta mengantisipasi perubahan pada masa depan yang tidak dapat diprediksi.<sup>36</sup> Reformasi perpajakan tahun 2021 dapat dikatakan telah menciptakan sejarah baru melalui pembentukan UU Harmonisasi Perpajakan (UU HPP) dengan menggunakan metode *omnibus law* untuk mengharmonisasikan enam UU yang lain.

### b. Penyusunan UU HPP

Mengenai perjalanan pembahasan UU HPP mulai dari rancangan hingga ditetapkan dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1<sup>37</sup>  
Pembahasan RUU HPP

No	Alur Perjalanan UU HPP	Tanggal
1.	Pemerintah menyampaikan RUU tentang Perubahan Kelima atas UU KUP melalui Surat Presiden Nomor R-21/Pres/05/2021 tanggal 5 Mei 2021 kepada DPR.	dibaca dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 21 Juni 2021

32. Fuad Bawazier, "Reformasi Peraturan Perundangan dan Birokrasi Bidang Perpajakan", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 8 Nomor 1 (2011), 2.

33. Deden Sumantry, "Reformasi Perpajakan sebagai Perlindungan Hukum yang Seimbang antara Wajib Pajak dengan Fiskus sebagai Pelaksanaan terhadap Undang-Undang Perpajakan", Jurnal Legislasi Volume 8 Nomor 1, 17.

34. Nasucha dalam Oxy Mahendra Prabowo dan Indarto Indarto, "Efektivitas Pelaksanaan Reformasi Perpajakan", Jurnal Riset Ekonomi Dan Bisnis Volume 11 Nomor 3 (2018), 220.

35. Fuad Bawazier, "Reformasi Peraturan Perundangan...", Log.Cit.

36. Kementerian Keuangan, "Melalui UU HPP Pemerintah Akan Optimalkan Penerimaan Negara yang Berkeadilan", Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 8 Oktober 2021, diakses tanggal 25 Oktober 2021. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/melalui-uu-hpp-pemerintah-akan-optimalkan-penerimaan-negara-yang-berkeadilan/>.

37. Laporan Komisi XI DPR RI Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Hasil Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan yang Telah Diselesaikan oleh Komisi XI DPR RI Dalam Rapat Paripurna DPR RI", DPR-RI, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 25 Oktober 2021, 1-3. <https://berkas.dpr.go.id/setjen/dokumen/persipar-Laporan-AKD-Laporan-Komisi-XIDPR-RI-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan1633596532.pdf>.



---

2.	Terbit Keputusan Pimpinan DPR-RI Nomor PW/08529/DPR-RI/VI/2021 Isi keputusan: pembahasan RUU KUP dilakukan oleh Komisi XI bersama dengan Pemerintah.	22 Juni 2021
3.	Pembahasan RUU KUP dengan kegiatan Rapat Kerja Komisi XI bersama Menteri Keuangan serta Menteri Hukum dan HAM untuk membentuk Panja RUU tentang KUP.	28 Juni 2021
4.	Pembahasan RUU KUP dengan kegiatan menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum antara Panja dan narasumber dari akademisi, praktisi, pakar, serta pengamat yang memiliki kapasitas keahlian mengenai perpajakan.	6 Juli s.d. 1 September 2021
5.	Pembahasan RUU KUP dengan kegiatan pembahasan substansi atas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).	15 s.d. 16 September 2021 dan 21 September s.d. 23 September 2021 <sup>38</sup>
6.	Pembahasan RUU KUP dengan kegiatan Rapat Timus dan Timsin untuk melakukan pendalaman, perumusan, dan sinkronisasi.	26 September s.d. 28 September 2021 <sup>39</sup>
7.	Panja melaporkan hasil akhir Pembahasan Tingkat I dalam Rapat Kerja Komisi XI bersama pemerintah.  Kegiatan: mendengar pendapat dari fraksi-fraksi mengenai hasil pembahasan RUU HPP.  Hasil: Sebanyak delapan fraksi, kecuali fraksi PKS, menyatakan menerima hasil pembahasan RUU HPP yang telah dilakukan oleh Panja serta menyetujui RUU HPP untuk segera masuk ke dalam Pembahasan Tingkat II.	29 September 2021
8.	Pembahasan Tingkat II dalam Sidang Paripurna sekaligus menyetujui RUU HPP menjadi UU.	7 Oktober 2021

---

Berdasarkan tabel tersebut nampak bahwa UU HPP melalui proses pembentukan yang cenderung sangat singkat sejak pembahasan RUU di Komisi XI hingga disetujui sebagai UU HPP pada pembahasan tingkat II, dengan memakan waktu kurang lebih hanya tiga bulan. Proses yang cenderung singkat tersebut mengikuti jejak pendahulunya, yaitu UU Cipta Kerja, yang diselesaikan dalam waktu 167 hari atau kurang lebih lima bulan. Dari segi banyaknya materi dan jumlah pasal yang disusun, UU HPP hanya memiliki sembilan bab dan sembilan belas pasal serta memuat materi harmonisasi dari enam UU, jauh lebih sedikit dari materi, jumlah pasal, dan muatan UU Cipta Kerja.

Waktu perumusan yang singkat dilatarbelakangi oleh urgensi keberadaan RUU HPP yang dibentuk dalam rangka untuk memperkuat sistem perpajakan agar dapat mewujudkan pemulihan ekonomi akibat tekanan pandemi Covid-19. Namun sebaliknya, waktu pembahasan sebuah RUU yang singkat dapat memunculkan kekhawatiran bahwa substansi RUU tersebut tidak matang serta minim partisipasi masyarakat.

Masyarakat wajib diberi ruang partisipasi dalam setiap pembentukan UU sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 (UU P3). Partisipasi masyarakat yang dimaksud di dalam UU *a quo* dapat dilakukan dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan, kecuali dalam pembahasan tingkat II (rapat paripurna). Guna memberi kemudahan bagi masyarakat untuk memberikan masukan, RUU harus dapat dengan mudah diakses sehingga Pemerintah dan DPR wajib

---

38. DPR RI, "Komisi XI-Pemerintah Sepakat RUU KUP Dibawa ke Rapat Paripurna", DPR RI, 29 September 2021, diakses tanggal 28 Oktober 2021, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/34999/t/Komisi+XI-Pemerintah+Sepakat+RUU+KUP+Dibawa+ke+Rapat+Paripurna>.

39. Ibid.

melakukan penyebarluasan prolegnas, RUU, dan UU sejak tahap penyusunan prolegnas dan RUU serta pembahasan dan pengundangan UU untuk memperoleh informasi dan/atau pendapat dari pihak-pihak, seperti masyarakat serta para pemangku kepentingan.<sup>40</sup>

Sayangnya, ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU HPP hanya ada pada tahap pembahasan tingkat I, yaitu ketika RUU telah mulai dibahas di DPR saat Panja dan Pemerintah melakukan rapat dengar pendapat umum.<sup>41</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU HPP juga dinilai sangat rendah selain ditandai dengan terbatasnya ruang partisipasi dalam tahap pembahasan juga tertutupnya ruang partisipasi pada tahap perencanaan dan tahapan penyusunan.<sup>42</sup>

Dinamika kepentingan politik dalam penyusunan UU HPP disinyalir cenderung sangat kuat dengan penghapusan ketentuan yang mengatur mengenai *General Anti Avoidance Rule* (GAAR), pengenaan pajak penghasilan minimum (*alternative minimum tax-AMT*), dan pasal tindak pidana mengenai perpajakan yang melibatkan badan/korporasi yang sebelumnya tercantum dalam Pasal 39B RUU HPP. Selain menghapuskan ketentuan-ketentuan tersebut, UU HPP juga memberi relaksasi terhadap tarif dalam Program Pengungkapan Sukarela Wajib Pajak (PPSWP) menjadi lebih rendah dari tarif yang diusulkan oleh Pemerintah.

Ketentuan mengenai GAAR, AMT Pajak, dan Tarif PPSWP telah masuk dalam pembahasan dan tercantum dalam draf RUU HPP, tetapi pada detik terakhir disepakati untuk dilakukan perubahan, baik melalui penghapusan ketentuan maupun perubahan substansi, dengan alasan agar atmosfer aktivitas usaha dan investasi tetap dapat berjalan kondusif.<sup>43</sup> Sementara itu, latar belakang mengenai hilangnya Pasal 39B tidak mendapat tanggapan yang jelas dari Ketua Panja RUU KUP.<sup>44</sup> Dianulir dan diubahnya beberapa ketentuan dan pasal pada detik-detik terakhir pembahasan dapat menunjukkan bahwa kepentingan politik Pemerintah dan DPR mengenai kondisi kegiatan usaha dan iklim investasi lebih kuat dan penting daripada substansi perpajakan yang diharapkan dapat mewujudkan reformasi perpajakan yang adil, sehat, efektif, dan akuntabel.

Dalam kajian yang dilakukan oleh KPK, setiap tahap legislasi di DPR rawan praktik korupsi, baik pada tahap pengusulan, penyusunan, pembahasan, maupun persetujuan.<sup>45</sup> Korupsi dalam kewenangan legislasi pada tahap pembentukan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai *state capture*, yang diperkenalkan oleh Bank Dunia sebagai tindakan yang dilakukan untuk mempengaruhi proses yang terjadi sejak perumusan dan pembentukan suatu perundang-undangan, keputusan, atau kebijakan pemerintah untuk kepentingan pihak tertentu.<sup>46</sup> Hilang atau berubahnya ketentuan dan pasal pada detik-detik terakhir pembahasan dalam RUU HPP membuka peluang terjadi indikasi adanya praktik korupsi legislasi dalam proses pembentukan UU. Praktik korupsi legislasi dapat menghasilkan UU yang buruk dan merugikan masyarakat sehingga keberpihakan substansi yang terkandung di dalam UU HPP patut dipertanyakan.<sup>47</sup>

41. Pendapat Akhir Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. DPR-RI, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021, 5, [https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-PandanganPendapatKeteranganSambutan-Pendapat-Akhir-Pemerintah-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan-1633596067.pdf](https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-PandanganPendapatKeterangan-Sambutan-Pendapat-Akhir-Pemerintah-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan-1633596067.pdf).

42. Draft RUU KUP dinyatakan Pemerintah telah bocor dan tersebar kepada masyarakat sebelum dibahas di DPR. Pernyataan ini menandakan bahwa tersebarnya draft RUU bukan karena kesengajaan atau resmi dilakukan oleh pemerintah sehingga tidak terhitung sebagai upaya pemerintah dalam menjaring aspirasi masyarakat. Kristianus Arnoldus, "Sri Mulyani: Draft RUU KUP Bocor dan Tersebar dengan Aspek-Aspek Tidak Utuh", Investor, 10 Juni 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021, <https://investor.id/business/251298/sri-mulyani-draft-ruu-kup-bocor-dan-tersebar-dengan-aspek-aspek-tidak-utuh>.

43. <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-PandanganPendapatKeteranganSambutan-Pendapat-Akhir-Pemerintah-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan-1633596067.pdf>. Op.Cit., 7.

44. SFConsulting, "Tenggelamnya Pasal Pidana Korporasi. Harian Bisnis Indonesia", SFConsulting, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 29 Oktober 2021, <https://www.sfconsulting.co.id/sf/?mod=berita&page=show&stat=&id=17497&q=&hlm=>.

45. Icha Rastika, "3 Fungsi DPR yang Rawan Korupsi", Kompas, 10 September 2013, diakses tanggal 25 Oktober 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2013/09/10/1448181/3.Fungsi.DPR.yang.Rawan.Korupsi>.

46. Fahmi Ramadhan Firdaus, "Pencegahan Korupsi Legislasi melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 17 Nomor 3 (2020), 289.

47. Ibid, 290.

Proses pembahasan yang terkesan tergesa-gesa dan singkat terhadap UU yang disusun melalui metode *omnibus law* akan menghasilkan UU yang tidak menjamin kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara substansi karena muatan UU tersebut akan makin kompleks. Selain itu, minimnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU HPP akan berimplikasi pada terbukanya peluang tindakan korupsi legislasi, ditandai dengan hilang atau muncul suatu ketentuan dan pasal baru tanpa disadari oleh publik. Dengan mengatasnamakan kedaruratan karena pandemi, UU HPP berpotensi mengesampingkan peran masyarakat untuk memberi aspirasi secara proporsional.

Oleh karena itu, UU HPP juga dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang memiliki karakter ortodoks. Sebagai produk hukum ortodoks, dalam proses pembuatan UU HPP jelas terlihat tidak melibatkan partisipasi dan aspirasi publik dengan sungguh-sungguh, tetapi hanya sebagai formalitas belaka. UU HPP lahir dari konfigurasi politik yang otoriter, yang mendudukkan penguasa dalam kedudukan yang dominan sehingga dapat mengintervensi proses penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara dan ditandai dengan lemahnya fungsi DPR, parpol, serta UU tersebut digunakan sebagai alat justifikasi atas suatu visi politik.

Berdasarkan analisis politik hukum pada pembentukan UU Cipta Kerja dan UU HPP yang telah dijelaskan diatas, dapat dilihat bahwa meski UU Cipta Kerja maupun UU HPP sama-sama dibentuk menggunakan metode *omnibus*, namun terdapat perbedaan terhadap metode *omnibus* yang diterapkan pada UU Cipta Kerja dengan UU HPP. Hal ini mula-mula dapat terlihat dari latar belakang yang mendasari politik hukum pembentukan kedua UU ini. Pembentukan UU Cipta Kerja dilatarbelakangi oleh “ide baru”, yakni dibentuknya suatu aturan hukum yang mampu memudahkan iklim investasi sekaligus membuka lapangan kerja seluas-luasnya dengan cara menggabungkan “paksa” banyak UU yang memiliki materi yang beragam. Sementara pembentukan UU HPP dilatarbelakangi oleh adanya reformasi perpajakan melalui percepatan pemulihan perekonomian nasional melalui optimalisasi penerimaan pajak nasional, serta mewujudkan sistem perpajakan yang berkeadilan dan berkepastian hukum.<sup>48</sup> Sehingga lingkup pengaturan UU HPP hanya sebatas melakukan harmonisasi dengan cara menggabungkan beberapa materi pengaturan bidang perpajakan yang terdapat dalam 6 (enam) UU kedalam 1 (satu) UU.<sup>49</sup> Perbedaan penerapan metode *omnibus* tersebut tidak dapat mengingkari kenyataan bahwa metode ini sesungguhnya bermanfaat dalam proses harmonisasi dan penyederhanaan regulasi, namun dalam penerapannya hendaknya tetap menaati konstitusi dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga dapat mewujudkan keadilan prosedural dan keadilan substantif.

### **B.3. Quo Vadis Pembentukan Undang-Undang dengan Metode Omnibus Law**

#### **B.3.1. Praktik Omnibus Law di Indonesia dan Negara Lain**

Praktik pembentukan UU dengan metode *omnibus law* lebih diterima di Kanada karena sistem hukum yang bersifat campuran, yakni di satu sisi dipengaruhi oleh tradisi *common law* Inggris sedangkan pada sisi lain dipengaruhi oleh tradisi *civil law* Prancis. Doktrin *judge-made law* berkembang dalam praktik, tetapi kebiasaan membentuk UU sebagai hasil keputusan demokrasi perwakilan di parlemen juga berkembang begitu kuat. Ide *omnibus* di Kanada pernah menimbulkan kontroversi dan mendapat penolakan yang luas dari masyarakat sehingga rancangan *omnibus* tersebut juga ditolak oleh Senat Kanada pada 1923. Dalam perdebatan di Senat, apabila RUU tersebut akan diajukan kembali, sistematikanya harus dipecah-pecah menjadi RUU yang terpisah-pisah secara berseri, sesuai dengan arahan Senat.<sup>50</sup>

Amerika Serikat menjadi negara yang telah memulai metode *omnibus law* pada abad ke-19. Berbeda dengan Kanada yang sistem hukumnya lebih menerima *omnibus law*, praktik ini justru cenderung ditolak. Dari lima puluh negara bagian Amerika Serikat, terdapat empat puluh dua konstitusi negara bagian yang

48. Sulasi Rongiyati, “Politik Hukum Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan”, Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis Vol. XIII No.20/II/Puslit/Oktober/2021 (2021), 1.

49. Ibid, 3

50. Jimly Asshiddiqie, “Omnibus Law dan Penerapannya”, Op.Cit, 82.

melarang praktik omnibus. Sementara itu, di sembilan negara bagian lain dan tingkat federal tidak ada larangan seperti itu sehingga metode *omnibus law* banyak dipraktikkan sepanjang sejarah.<sup>51</sup>

Louis Massicote<sup>52</sup> pernah me-*resume* dan mengutip pernyataan Pengadilan *Commonwealth Pennsylvania* tahun 1901. Dalam putusan pengadilan tersebut, terdapat penilaian yang sangat negatif terhadap praktik *omnibus bill*. Penilaian hakim yang negatif tersebut digolongkan cukup kasar dengan menyebut *omnibus bills* sebagai “*a crying evil*” penyebutan tersebut karena metode ini bukan hanya menyebabkan kebingungan dan gangguan pikiran, tetapi juga penyalahgunaan oleh koalisi kubu minoritas dengan kepentingan-kepentingan lain untuk memaksakan pasal-pasal sempalan yang tidak akan pernah disepakati jika berdiri sendiri secara terpisah. Praktik inilah yang menurut catatan hakim menjadi latar belakang pelaksanaan mengenai perubahan konstitusi untuk memperbaiki mekanisme pembentukan UU.

Salah satu contoh pelaksanaan metode *omnibus law* di Amerika Serikat adalah *The Consolidated Appropriations Act* tahun 2018. UU tersebut secara menyeluruh mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintahan Federal, yang biasanya mencakup pengaturan semua anggaran sejumlah 2.232 halaman. Berkaca dari praktik yang dilakukan di Amerika Serikat, dapat dikatakan juga bahwa sebenarnya UU APBN di Indonesia dapat disebut sebagai *omnibus law* karena materi yang juga mencakup semua anggaran lembaga dan badan penyelenggara kekuasaan dan pemerintahan. Naskah beserta lampiran UU tersebut pun mencapai ketebalan sejumlah ribuan halaman.<sup>53</sup>

Untuk memperjelas praktik penggunaan metode *omnibus law*, Jimly Asshiddiqie memberi kategorisasi praktik *omnibus* dari praktik-praktik yang dilakukan di Kanada dan Amerika Serikat, yang dapat dijelaskan melalui Tabel 2.

**Tabel 2<sup>54</sup>**  
Pola RUU *Omnibus*

Omnibus Pola I	Satu UU utama yang hendak diubah.	Perubahan RUU mengubah pula satu/dua pasal ketentuan dalam UU lain, tanpa mencabut keberlakuan UU lain tersebut (hanya mengubah beberapa pasal saja melalui UU utama yang baru).
Omnibus Pola II	Satu UU baru (yang berpotensi bertentangan dengan beberapa UU).	UU yang tidak sesuai dengan UU baru diubah sehingga tidak bertentangan dengan UU baru tersebut.
Omnibus Pola III	Dua atau tiga UU akan dicabut dan diubah menjadi satu UU baru.	Dalam pelaksanaannya, omnibus pola III lebih sulit dan rumit, bahkan berpotensi menimbulkan komplikasi hukum dan dampak sosial yang lebih luas.

Pembentukan UU Cipta Kerja jika dikategorisasi ke dalam pola omnibus yang dijelaskan di atas merupakan UU yang menggunakan pola pembentukan omnibus yang ketiga. Hal ini karena UU ini merupakan UU baru yang berisi beberapa ketentuan dari UU yang sudah pernah ada, yang kemudian diubah dan dicabut agar sesuai dengan kebutuhan akan norma aturan baru. UU Cipta Kerja mencabut UU No. 3 Tahun 1982 dan *Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 226 *jo Staatsblad* Tahun 1940 Nomor 450. UU ini juga mengubah sebanyak 82 UU, dengan jumlah 769 halaman.<sup>55</sup> Sementara itu, UU HPP yang pada saat penelitian ini ditulis belum diundangkan menjadi UU, berdasarkan analisis politik hukum di atas menggunakan pola pembentukan omnibus yang kedua, yakni mengubah beberapa UU sekaligus menjadi suatu UU baru yang memuat sembilan bab dan sembilan belas pasal serta mengubah atau menghapus sejumlah pasal di beberapa UU terkait.

51. Jimly Asshiddiqie, “Omnibus Law dan Penerapannya”, Op.Cit, 11.

52. Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, Canadian Parliamentary Review Volume 36 Nomor 1 (2013), 13.

53. Jimly Asshiddiqie, “Omnibus Law dan Penerapannya...” Op.Cit, 4.

54. Disarikan dari Jimly Asshiddiqie.... Ibid, 7-8.

55. JDIIH BPK RI Database Peraturan, “UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, diakses tanggal 17 Oktober 2021. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/149750/uu-no-11-tahun-2020>.

### B.3.2. Hakikat *Omnibus Law* di Indonesia: Simplifikasi atau Hiperegulasi Baru

Dalam diskursus publik, metode *omnibus law* sebenarnya merupakan salah satu cara untuk menata sistem hukum Indonesia. Hal ini disebabkan oleh setidaknya dua hal yakni *pertama* Indonesia masih menggunakan produk perundang-undangan warisan zaman Hindia Belanda, yang membuat sistem peraturan perundang-undangan mengalami obesitas dan saling tumpang-tindih dan *kedua* terjadinya *over* delegasi pada peraturan turunan atau level pelaksana dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode *omnibus law* akan mengkonsolidasi peraturan perundang-undangan dan akan sangat membantu Indonesia dalam upaya pembaruan hukum nasional.

Selama ini dalam sistem hukum *civil law*, UU seringkali tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat sehingga diatasi dengan cara mengadakan perubahan atas UU. Masalah tidak hanya berhenti di sana karena seringkali perumus UU tidak dapat membayangkan yang akan terjadi pada kemudian hari, dipersulit dalam pelaksanaan UU lain yang masing-masing sering saling berkaitan. Hal tersebut menyebabkan banyak UU yang saling bertentangan satu sama lain dalam sistem hukum *civil law*. Untuk mengatasi masalah tersebut, muncul suatu ide untuk membentuk UU sekaligus mengubah beberapa UU dalam satu waktu, yang dipastikan memangkas waktu dan sumber daya pembentukan dan perubahan UU yang sebelumnya seringkali dilakukan satu per satu.

Ide penerapan metode *omnibus law* di Indonesia disayangkan karena dimulai dengan RUU yang kompleks. Hal tersebut karena RUU dengan metode *omnibus* tersebut mengatur berbagai materi muatan peraturan berupa kebijakan mengenai hak dan kewajiban rakyat banyak, yang berhubungan dengan buruh dalam dunia usaha Indonesia. RUU Cilaka yang kemudian menjadi UU Cipta Kerja memuat begitu banyak UU yang diubah dengan waktu yang cenderung sangat singkat.<sup>56</sup>

UU Cipta Kerja dan UU HPP mengatur hal yang berhubungan dengan hak dan kewajiban rakyat, yaitu mengenai buruh dan perpajakan. Materi yang terdapat dalam UU tersebut juga terdiri dari kompilasi berbagai macam UU yang berlaku, seperti sejumlah 82 UU pada UU Cipta Kerja yang isinya disebut ahli hukum cenderung memberi kemudahan kepada pengusaha dalam lalu lintas hukum. Pembentukan kedua UU tersebut dilakukan dalam waktu yang relatif singkat untuk mengejar tuntutan percepatan kemajuan ekonomi. Penerapan metode *omnibus law* seperti ini tidak hanya mengundang pro dan kontra, melainkan berpotensi menimbulkan masalah baru dalam sistem regulasi di Indonesia.

Dalam diskusi publik yang dilaksanakan oleh *Indonesian Center for Legislative Drafting* pada 27 Maret 2021 melalui kanal digital YouTube, Susi Dwi Harijanti menyampaikan empat poin penting mengenai efek samping metode *omnibus law* yang diterapkan dalam UU Cipta Kerja, yang dijabarkan sebagai berikut.

- a. UU Cipta Kerja melakukan deregulasi pada berbagai ketentuan pada level UU sehingga deregulasi dilakukan terhadap pranata hukum yang bersifat lebih fundamental dan prinsip, bukan terhadap prosedur.
- b. UU Cipta Kerja dari segi kuantitas berjumlah satu peraturan dalam bentuk UU baru, tetapi UU tersebut memuat ribuan norma. Dampaknya, belum tentu terjadi adalah deregulasi karena, sebaliknya, bisa saja yang terjadi adalah permasalahan *over*-regulasi baru di Indonesia.
- c. UU Cipta Kerja memuat banyak pendelegasian kepada peraturan pelaksana. Banyak di antara pendelegasian tersebut mendelegasikan ketentuan penting yang seharusnya dimuat pada level UU sehingga UU tersebut justru melanjutkan masalah ketidaktertiban dalam kesesuaian antara materi muatan dan bentuk peraturan di Indonesia.
- d. Dari segi teknis penyusunan, UU Cipta Kerja memiliki permasalahan dengan asas kejelasan rumusan dan bentuk yang tidak dikenali. UU tersebut menggunakan format yang tidak dikenal dalam UU P3. Selain itu, jumlah pasal yang cukup banyak membuat UU tersebut sulit dibaca dan menghasilkan ketidakjelasan sistematika, yang dapat menjadi masalah dalam praktik hukum.

56. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law dan Penerapannya..." Op.Cit, 18.



Pada hakikatnya beberapa poin di atas benar-benar terjadi pada UU Cipta Kerja yang dibentuk menggunakan metode *omnibus law*. UU tersebut memang menderogasi UU, tetapi juga melahirkan 49 peraturan pelaksana, baik PP maupun perpres, yang memuat 466 ketentuan delegasi. Ketentuan itu berupa 11 delegasi ke PP, 11 ke perpres, 377 ke permen, 60 ke peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, dan 7 perda. Pendelegasian tersebut tidak hanya ke peraturan yang lebih rendah seperti peraturan menteri, tetapi juga memuat ketentuan pendelegasian sejajar antara PP dan antara peraturan presiden. Setidaknya ada 11 peraturan delegasi dari PP ke PP dan satu peraturan delegasi dari perpres ke perpres. Pendelegasian sejajar ini justru menunjukkan inkonsistensi pemerintah dalam penyederhanaan regulasi dan akan menimbulkan masalah baru dalam regulasi.<sup>57</sup>

Permasalahan di atas sebenarnya sudah diulas dalam hasil penelitian Abe R. Gluck<sup>58</sup> *dkk.* Salah satu dari sembilan kesimpulan penelitian tersebut adalah praktik penggabungan legislasi UU melalui kendaraan *omnibus* terus meningkat secara dramatis, baik menyangkut UU substantif maupun untuk pengalokasian anggaran. Di sisi lain, dalam UU tersebut sendiri makin banyak terdapat ketentuan yang bersifat *overlapping* kelembagaan, yang berupa pemberian wewenang pengaturan lebih lanjut (*delegation of rulemaking power*).

Hakikat metode *omnibus law* merupakan risiko dari mekanisme atau cara bekerja metode *omnibus law* yang digunakan untuk membentuk UU yang bersifat lebih mengarah ke kebijakan daripada normatif. Teknik *omnibus* bersifat fungsional dan berorientasi pada tujuan, dalam arti metode *omnibus law* bertugas untuk menjadikan kebijakan sebagai UU yang merupakan produk hukum terlegitimasi. Kebijakan sangat berpotensi bertentangan dengan UU sehingga di sinilah peran *omnibus* untuk menjinakkan aturan main di berbagai UU agar sesuai dengan kebijakan. Tanpa *omnibus law*, pemerintah akan membuat kebijakan dengan cara menyesuaikan kebijakan tersebut dengan berbagai UU sektor terkait. Sementara itu, dengan *omnibus law* pemerintah membuat kebijakan dengan cara menyesuaikan berbagai UU sektor terkait agar sesuai dengan kebijakan yang dibuat.<sup>59</sup>

### **B.3.3. Quo Vadis Metode Omnibus Law dalam Pembentukan UU di Indonesia**

Tujuan awal metode *omnibus law* adalah sebagai upaya deregulasi dari beberapa ketentuan yang terdapat dalam UU. Akan tetapi, implementasinya melalui UU Cipta Kerja justru menjelma menjadi UU yang melahirkan banyak aturan delegasi, yang lebih tepat dikatakan sebagai bentuk reregulasi dan bahkan dapat menjadi jenis *over*-regulasi baru di Indonesia.<sup>60</sup> Deregulasi yang dilakukan dalam UU harus disertai dengan pendekatan holistik, yang menumbuhkan kultur pemerintahan baru pada birokrasi, terutama berupa kultur bertanggung jawab (*accountability*) dan mengurangi kultur legisme. Tanpa upaya ini, deregulasi justru akan menjadi *over*-regulasi baru.<sup>61</sup>

Wicipto Setiadi<sup>62</sup> menyebut bahwa penerapan metode *omnibus law* wajib memenuhi tiga prinsip, yakni sesuai dengan nilai-nilai dalam Pancasila serta konstitusi, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, dan tetap menjaga keharmonisan antara regulasi yang satu dan regulasi yang lain. Sayangnya, prinsip-prinsip yang disebutkan telah diterobos oleh UU Cipta Kerja. Hal ini berarti metode pembentukan UU melalui *omnibus* justru tambah memperburuk catatan proses legislasi yang akhir-akhir ini mengalami berbagai problematik.

57. Antoni Putra, "Ironi Penyederhanaan Regulasi di Cipta Kerja", PSHK, 17 Maret 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021. <https://pshk.or.id/blog-id/ironi-penyederhanaan-regulasi-di-cipta-kerja/>.

58. Rosa Po, Abe R Gluck, Anne Joseph O'Connell, "Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking", Columbia Law Review Volume 115 Nomor 7 (2021), diakses tanggal 26 Oktober 2021, <https://columbialawreview.org/content/unorthodox-lawmaking-unorthodox-rulemaking/>

59. Susi Dwi Harijanti, "Diskusi Publik: Efek Samping Metode Omnibus Law Dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: Simplifikasi atau Hiperegulasi?", Disampaikan pada seminar yang diselenggarakan oleh Indonesian Center for Legislative Drafting Universitas Indonesia pada tanggal 27 Maret 2021.

60. Ibid.

61. Kristine Størkersen et al, "How Deregulation Can Become Overregulation: An Empirical Study Into The Growth of Internal Bureaucracy When Governments Take a Step Back", Safety Science Volume 128 (2020), diakses tanggal 26 Oktober 2021, <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104772>.

62. Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi...", Op.Cit, 50.

Wicipto Setiadi sendiri yang hadir sebagai ahli dalam pengujian formal UU Cipta Kerja pada Perkara Nomor 4/PUU-XIX/2021, menyampaikan bahwa pada intinya dari teknik perundang-undangan terutama pada asas perundang-undangan, UU Cipta Kerja menjadi UU yang tidak baik dari segi prosedurnya sehingga harus dijadikan objek *judicial review* di MK.<sup>63</sup>

Pembentukan UU melalui metode *omnibus law* di Indonesia pada masa depan berdasarkan analisis yang telah dituliskan di atas harus disertai upaya-upaya sistematis dan konstruktif agar metode *omnibus law* ini tidak melahirkan masalah baru dalam sistem hukum Indonesia. Upaya-upaya tersebut dijabarkan sebagai berikut.

### 1. Wajib Menaati Prosedur Pembentukan UU demi Mewujudkan Keadilan Prosedural

Pembentuk UU seharusnya menyadari bahwa untuk mempraktikkan metode *omnibus law* secara ideal maka perubahan UU P3 adalah sebuah keniscayaan. Ketentuan baru mengenai metode *omnibus law* tersebut wajib dimuat secara ekspresif *verbis* dalam UU P3. Melihat praktik pembentukan suatu UU melalui metode *omnibus law* di Indonesia telah menerabas prinsip *due process of lawmaking*, menjadi konsekuensi logis untuk memberikan pengaturan lebih lanjut terhadap pembentukan UU melalui metode *omnibus law* sebagai salah satu pengejawantahan dan *raison d'être* dari negara yang mengilhami teori negara hukum dan demokrasi. Selain itu, asas pembentukan perundang-undangan yang terjabarkan dan terlegitimasi dalam UU P3 begitu penting untuk diperhatikan karena asas tersebut memiliki fungsi yang fundamental dalam sistem hukum positif, juga digunakan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif dan digunakan sebagai panduan atau suatu pedoman dalam pembentukan perundang-undangan yang baik.<sup>64</sup>

Metode *omnibus law* berimplikasi pada banyaknya UU yang terdampak sehingga pemerintah dan DPR harus membuat jangka waktu pembahasan UU yang masuk akal dan rasional supaya banyak pihak dapat menelaah, mengkaji, dan berkontribusi dalam pembentukan UU sehingga *gap rational acceptability* antara masyarakat dan legislator terhadap suatu UU tidak terlampaui jauh. Hal ini bersifat penting karena UU yang dibentuk melalui metode *omnibus law* menyangkut hajat hidup masyarakat, yang seharusnya lebih banyak mendengar dan melibatkan partisipasi masyarakat.

Sayangnya, proses pembentukan UU di Indonesia yang terjadi belakangan ini yang bahkan tidak dibentuk melalui metode *omnibus law*, dinilai berbagai pihak telah berkali-kali melanggar prinsip-prinsip pembentukan UU. Dalam diskursusnya, pembuat UU selalu berdalih bahwa ruang partisipasi publik selalu dibuka, tetapi pada faktanya pembuat UU tidak benar-benar mewujudkan apa yang dinamakan keadilan prosedural.

Dalam literatur sosial-psikologis, keadilan prosedural diartikan sebagai pelibatan kualitas perlakuan dan kualitas pengambilan keputusan yang diterima oleh suatu otoritas. Pengertian tersebut mengutip pendapat Kristina Murphy, "*In the social-psychological literature, procedural justice is conceptualized as involving the quality of treatment and quality of decision making received by an authority*".<sup>65</sup> Dalam pengertian tersebut, keadilan prosedural begitu menekankan kualitas dari pengambilan keputusan. Oleh karena itu, keadilan prosedural yang dimaksud dalam konteks tulisan ini adalah pembentukan UU tidak hanya sebatas apakah telah dilakukan sesuai prosedur, melainkan mengenai bagaimana kualitas prosedur pengambilan keputusan tersebut, yang harus dinilai lebih dalam, tidak terkurung pada peraturan perundang-undangan semata (*legisme*).

63. Risalah Sidang Perkara Mahkamah Konstitusi perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Perkara Nomor 107 / PUU-XVIII / 2020. Perkara Nomor 6 / PUU-XIX / 2021, diakses tanggal 15 Oktober 2021.

64. A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia (1990), 300.

65. Kristina Murphy, *Procedural Justice and Its Role in Promoting Voluntary Compliance* dalam Peter Drahos (ed), "Regulatory Theory: Foundations and Applications", (Canberra: ANU Press Griffith University, 2017)

Keadilan prosedural sangat berkaitan dengan demokrasi sebagai penyelenggaraan negara dari, oleh, dan untuk rakyat. Salah satu cara rakyat mengatur dirinya adalah melalui pembentukan UU. Pembentukan UU yang dilakukan melalui representasi rakyat *tidak dapat mengingkari atau juga tidak dapat bertentangan dengan harapan rakyat*. Pembentukan UU adalah wujud dari rakyat memerintah. Selain itu, mengenai dasar negara hukum, pembentukan suatu UU wajib memenuhi aspek-aspek, yang terdiri dari aspek *substantive* dan *procedural due process of law* (keadilan prosedural), yang jika ditinjau dari sudut pandang hak asasi manusia disamakan seperti kontrak sosial antara negara/penguasa dan rakyat. Dalam diskursus hukum HAM, keadilan prosedural merupakan *gateway* dipenuhinya HAM yang substantif. Pembentukan UU yang dilakukan dengan prosedur yang tidak baik akan menyebabkan pemenuhan HAM yang substantif tidak akan pernah dicapai.<sup>66</sup>

## 2. UU dengan Metode Omnibus Law Tidak Memuat Pengaturan yang Terlalu Kompleks

Tulisan ini telah menjelaskan secara terang-terangan bahwa UU Cipta Kerja dengan metode *omnibus law* secara resmi pertama kali di Indonesia jelas sangat berpotensi untuk menghasilkan bentuk hiperegulasi baru di Indonesia. Berdasarkan hal yang telah dijelaskan di atas, pembentukan UU melalui metode *omnibus law* di Indonesia sebaiknya dimulai dari pembentukan yang tidak melibatkan terlalu banyak materi muatan di dalamnya. Secara sederhana, penerapan metode *omnibus law* sebaiknya menggunakan konsep penggabungan UU dengan kodifikasi dan sedikit lebih perluasan materi muatan.

Metode *omnibus law* bukan saja dapat diterapkan dalam rangka penguatan ketentuan hukum pada bidang bisnis, seperti UU Cipta Kerja dan UU HPP, tetapi juga untuk menata seluruh sistem hukum di Indonesia. Secara konkret, produk peraturan perundang-undangan yang diwarisi oleh Indonesia sejak zaman Hindia-Belanda masih berlaku dan tidak tertata dengan baik. Konsolidasi normatif peraturan perundang-undangan tersebut akan sangat terbantu jika Indonesia menerapkan metode *omnibus law bills* dalam rangka pembaharuan hukum nasional.<sup>67</sup>

Berdasarkan hal tersebut, pembentukan UU melalui metode *omnibus law* sebenarnya memiliki probabilitas dan kompatibilitas dalam mengatasi permasalahan hiperegulasi di Indonesia. Namun, sekali lagi, penerapannya haruslah tidak mengandung fokus yang terlalu luas seperti apa yang terjadi dalam UU Cipta Kerja. Dengan memilih satu fokus materi muatan utama, pembentukan UU melalui metode *omnibus law* akan lebih efektif dan meminimalisasi dampak buruk yang terjadi di masyarakat.

Salah satu masalah spesifik hiperegulasi di Indonesia adalah terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan level peraturan pelaksana yang tumpang-tindih antara satu dan yang lain. Selain itu, banyak persoalan penting yang seharusnya diatur dan menjadi materi UU, bukan peraturan pelaksana. Masalah inilah yang harusnya diatasi dengan cara melakukan deregulasi pada level peraturan pelaksana. Selain itu, pembentuk peraturan harus benar-benar memahami materi muatan yang dapat diatur oleh peraturan delegasi agar tidak terjadi ketidaksesuaian antara materi muatan dan bentuk peraturan.

## 3. Pembentukan Badan Regulasi Nasional

Setelah mempelajari metode *omnibus law* di berbagai negara, menurut Jimly Asshiddiqie terdapat langkah strategis yang harus dilakukan untuk membentuk UU melalui metode *omnibus law*. Langkah tersebut adalah meninjau dan mengevaluasi semua dokumen hukum perundang-undangan secara horizontal yang saling berkaitan, baik yang berhubungan dengan materi yang mengatur hal yang sama dan terdapat dalam UU yang berbeda maupun dengan peraturan perundang-undangan lain secara vertikal antar peraturan dengan tingkat hirarki yang berbeda-beda, yang dapat dimulai dari peraturan berkedudukan tertinggi hingga ke peraturan berkedudukan terendah, sepanjang mengatur mengenai hal-hal yang sama atau yang saling berkaitan.

66. Keterangan Ahli Susi Dwi Harijanti dalam Putusan No.79/PUU-XVII/2019, 127.

67. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law dan Penerapannya...", Op.Cit, 17.

Pengalaman di berbagai negara mengenai proses tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi dan analisis ini dapat dilakukan oleh lembaga khusus atau organisasi profesi, seperti auditor hukum dan atas inisiatifnya masing-masing, atau atas penugasan dari atau dengan dukungan fasilitas dari pemerintah. Dewasa ini, di Indonesia telah terbentuk direktorat tersendiri di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM untuk menangani hal ini, bahkan muncul pula gagasan untuk melembagakannya tersendiri menjadi badan regulasi nasional. Badan semacam inilah yang bermitra dengan Badan Legislasi DPR-RI dalam mempersiapkan berbagai rancangan UU secara terpadu, dengan penyiapan berbagai rancangan peraturan pelaksana UU.<sup>68</sup> Dalam pelaksanaan pembentukan perundang-undangan di Indonesia, dengan berbagai macam metode pembentukan yang dipilih, pasti selalu menemui problematik seperti ego sektoral kelembagaan negara dan proses bisnis yang belum konsisten. Untuk itu, perlu suatu terobosan dalam reformasi regulasi di Indonesia melalui pembentukan kelembagaan khusus yang mengurus pembentukan peraturan di Indonesia, yaitu suatu badan regulasi nasional.<sup>69</sup> Lebih lanjut kelembagaan ini akan berwenang untuk mewakili pemerintah dalam pembentukan UU, mengharmonisasi perundang-undangan, serta memantau pelaksanaan perundang-undangan. Keberadaan suatu badan regulasi nasional tersebut akan sangat krusial dalam proses pembentukan UU yang menggunakan metode *omnibus law* karena lembaga ini akan berperan aktif dalam proses harmonisasi peraturan perundang-undangan pada tahapan pembentukan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga dapat menjaga muarah kebijakan nasional agar senantiasa selaras dengan peraturan perundang-undangan lain, yang sekaligus akan memastikan pembentukan UU dengan metode *omnibus law* tidak akan melahirkan hiperegulasi yang baru.

### C. Penutup

Penelitian ini menarik beberapa kesimpulan, yaitu UU Cipta Kerja dan UU HPP adalah 2 (dua) UU yang dibentuk melalui metode *omnibus law* di Indonesia. Berdasarkan analisis politik hukum, pembentukan kedua UU tersebut memperlihatkan corak khas dari kelemahan pembentukan UU melalui metode *omnibus law*, yakni pragmatisme (karena berorientasi pada tujuan kebijakan) dan proses demokrasi yang lemah sekaligus mengurangi ruang partisipasi publik. Pembentukan UU tersebut juga dilakukan dalam waktu yang relatif sangat singkat sehingga berdasarkan analisis politik hukum, dua pembentukan UU melalui metode *omnibus law* di Indonesia menunjukkan produk hukum yang ortodoks/elitis karena dibentuk dalam konfigurasi politik yang cenderung otoriter.

Penerapan metode *omnibus law* di Indonesia dimulai dengan dua UU “sulit” yang mengatur berbagai materi muatan peraturan berisi kebijakan mengenai hak dan kewajiban yang dimiliki rakyat banyak, yakni yang berhubungan dengan pihak buruh dalam dunia usaha di Indonesia. Hakikat penerapan metode *omnibus law*, khususnya dalam UU Cipta Kerja, telah memperlihatkan bahwa metode ini tidak bekerja sesuai dengan tujuan yang diharapkan. UU Cipta Kerja yang diharapkan mengatasi hiperegulasi justru melahirkan permasalahan baru dari banyaknya peraturan delegasi yang termuat di dalamnya. Pembentukan UU melalui metode *omnibus law* seharusnya dilaksanakan dengan tetap menaati konstitusi dan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dapat mewujudkan keadilan prosedural yang akan membuka pintu pemenuhan keadilan substantif.

Berdasarkan kesimpulan atas kajian di atas, penelitian ini merekomendasikan tiga *quo vadis* dari metode *omnibus law* yang dilakukan di Indonesia, yakni:

1. tidak melangkahi UU No. 12 Tahun 2011 demi mewujudkan keadilan prosedural;
2. tidak memuat pengaturan yang terlalu kompleks; dan
3. membentuk suatu badan regulasi nasional agar menjamin keharmonisan UU.

68. Jimly Asshiddiqie, “Omnibus Law dan Penerapannya...” Op.Cit, 37.

69. Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais, “Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional sebagai Solusi Reformasi Regulasi di Indonesia”, Jurnal Rechtsvinding Volume 10 Nomor 6 (2021), 3.

### Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress).
- Mahfud MD., Mohammad. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media
- Mahfud M.D., Mohammad. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Mahfud M.D., Mohammad. 2018. *Politik Hukum di Indonesia (Cetakan Kedelapan)*. Depok: Rajawali Pers.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Riyanto, Sigit, et al. *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Siahaan, Pataniari, 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press
- Drahos, Peter. 2017. *Regulatory Theory: Foundations and Applications*. Canberra: ANU Press, Griffith University.
- Amin, Rizal Irvan, Riska Ulfasari Dewi, Tegar Satrio W. 2020. *Omnibus Law antara Desiderata dan Realita*. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* Volume 15 Nomor 2.
- Anggono, Bayu dan Fahmi Firdaus. 2021. *Study of The Omnibus law Method to Create Responsive Laws in Indonesia. Proceedings of the 3rd International Conference on Indonesian Legal Studies (ICILS) 2020*.
- Bawazier, Fuad. 2011. *Reformasi Peraturan Perundangan dan Birokrasi Bidang Perpajakan*. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 8 Nomor 1.
- Firdaus, Fahmi Ramadhan. 2020. *Pencegahan Korupsi Legislasi melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang*. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 17 Nomor 3.
- Fitriana, Mia Kusuma. 2015. *Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara*. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 12 Nomor 2.
- Po, Rosa, et.al. 2021. *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*. *Columbia Law Review*. Volume 115 Nomor 7.
- Kartika, Shanti Dwi. 2020. *Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja*. *Jurnal Info Singkat Bidang Hukum*. Volume 8 Nomor 20.
- Massicotte, Louis. 2013. *Omnibus Bills in Theory and Practice*. *Canadian Parliamentary Review*. Volume 36 Nomor 1.
- Prabowo, Adhi Setyo. 2020. *Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia*. *Jurnal Pamator*. Volume 13 Nomor 1.
- Prabowo, Oxy Mahendra dan Indarto Indarto. 2018. *Efektivitas Pelaksanaan Reformasi Perpajakan*. *Jurnal Riset Ekonomi dan Bisnis*. Volume 11 Nomor 3.
- Setiadi, Wicipto. 2020. *Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law*. *RechtsVinding*. Volume 9 Nomor 1.
- Sopiani, Mubaroq Zainal. 2020. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 7 Nomor 2.



- Størkersen, Kristine *et al.* 2020. How Deregulation can Become Overregulation: An Empirical Study into the Growth of Internal Bureaucracy when Governments Take a Step Back. *Safety Science*. Volume 128 104772.
- Sumantry, Deden. 2011. Reformasi Perpajakan sebagai Perlindungan Hukum yang Seimbang antara Wajib Pajak dengan Fiskus sebagai Pelaksanaan terhadap Undang-Undang Perpajakan. *Legislasi*. Volume 8 Nomor 1.
- Winata, Muhammad Reza dan Ibnu Hakam Musais. 2021. Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional sebagai Solusi Reformasi Regulasi di Indonesia. *Rechtsvinding*. Volume 10 Nomor 6.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. "*Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*". Disertasi. Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Harmonisasi Perpajakan.
- Risalah Sidang Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Perkara Nomor 103/PUU-XVIII/2020 Perkara Nomor 105/PUU-XVIII/2020 Perkara Nomor 107/PUU-XVIII/2020 Perkara Nomor 4/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Perkara Nomor 107/PUU-XVIII/2020, Perkara Nomor 6/PUU-XIX/2021" 2021, No. VI (2021).
- Hidayat Rofiq, Sah! Begini Materi Muatan UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan-Berita, Hukumonline, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 14 Oktober 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/t615efb622fb84/sah-begini-materi-muatan-uu-harmonisasi-peraturan-perpajakan/?page=3>.
- Hamalatul Qu'ani. *Omnibus Law* Tak Sentuh Akar Persoalan Hiperegulasi. PSHK.or.id, 2 Maret 2020, diakses tanggal 14 Oktober 2021, <https://pshk.or.id/rr/omnibus-law-tak-sentuh-akar-persoalan-hiperegulasi/>
- Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo Dalam Pelantikan Periode 2019-2024. Kompas, 20 Oktober 2019, diakses tanggal 14 Oktober 2021, <https://jeo.kompas.com/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>.
- C.E.S. Franks, Opinion: Omnibus Bills Subvert Our Legislative Process, *The Globe and Mail*, 14 Juli 2010, diakses tanggal 15 Oktober 2021, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/omnibus-bills-subvert-our-legislative-process/article1387088/>.
- Said Iqbal, "RUU Cipta Kerja Disiapkan Jauh Hari Tanpa Melibatkan Partisipasi Publik", (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 25 Agustus 2021), diakses tanggal 20 Oktober 2021, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17488&menu=2>.
- Laporan Komisi XI DPR RI Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Hasil Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan yang Telah Diselesaikan oleh Komisi XI DPR RI Dalam Rapat Paripurna DPR RI", DPR-RI, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 25 Oktober 2021, 1-3. <https://berkas.dpr.go.id/setjen/dokumen/persipar-Laporan-AKD-Laporan-Komisi-XIDPR-RI-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan1633596532.pdf>.

- Kementerian Keuangan, “Melalui UU HPP Pemerintah Akan Optimalkan Penerimaan Negara yang Berkeadilan”, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 8 Oktober 2021. diakses tanggal 25 Oktober 2021. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/melalui-uu-hpp-pemerintah-akan-optimalkan-penerimaan-negara-yang-berkeadilan/>.
- Icha Rastika, “3 Fungsi DPR yang Rawan Korupsi”, Kompas, 10 September 2013, diakses tanggal 25 Oktober 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2013/09/10/1448181/3.Fungsi.DPR.yang.Rawan.Korupsi>.
- Draf RUU KUP dinyatakan Pemerintah telah bocor dan tersebar kepada masyarakat sebelum dibahas di DPR. Pernyataan ini menandakan bahwa tersebarnya draf RUU bukan karena kesengajaan atau resmi dilakukan oleh pemerintah sehingga tidak terhitung sebagai upaya pemerintah dalam menjaring aspirasi masyarakat. Kristianus Arnoldus, “Sri Mulyani: Draf RUU KUP Bocor dan Tersebar dngan Aspek-Aspek Tidak Utuh”, Investor, 10 Juni 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021, <https://investor.id/business/251298/sri-mulyani-draf-ruu-kup-bocor-dan-tersebar-dengan-aspek-aspek-tidak-utuh>.
- Pendapat Akhir Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. DPR-RI, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021, 5, <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-PandanganPendapatKeteranganSambutan-Pendapat-Akhir-Pemerintah-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan-1633596067.pdf>.
- Antoni Putra, “Ironi Penyederhanaan Regulasi di Cipta Kerja”, Jakarta: PSHK, 17 Maret 2021, diakses tanggal 26 Oktober 2021, <https://pshk.or.id/blog-id/ironi-penyederhanaan-regulasi-di-cipta-kerja/>.
- <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/34999/t/Komisi+XI-Pemerintah+Sepakat+RUU+KUP+Dibawa+ke+Rapat+Paripurna>. 29 September 2021. Komisi XI-Pemerintah Sepakat RUU KUP Dibawa ke Rapat Paripurna. Jakarta: DPR RI. diakses tanggal 28 Oktober 2021.
- SF Consulting, “Tenggelamnya Pasal Pidana Korporasi. Harian Bisnis Indonesia”, SF Consulting, 7 Oktober 2021, diakses tanggal 29 Oktober 2021, <https://www.sfconsulting.co.id/sf/?mod=berita&page=show&stat=&id=17497&q=&hlm=>.