ISSN 0216-1338

Jurnal Legislasi Indonesia

ISSN 0216-1338

Vol. 19 No. 2 - Juni **2022**

Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia

Pembenahan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui *Policy Screening Tool* terhadap Rancangan Undang-Undang

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

Konfigurasi Politik Lahirnya Undang–Undang Cipta Kerja

Penggunaan Pendekatan *Omnibus Law* dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah

Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, Dan Prospek Pengaturan

Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi

Dasar Hukum *Public Private Partnership* Melalui Peraturan Presiden: Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia

Analisis Pola dan Pencegahan Korupsi Legislasi di DPR pada Pembentukan Undang-Undang

Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Rangka Penanganan Covid-19 sebagai Upaya Penataan Regulasi

JLI	Vol. 19	Nomor 2	Jakarta Juni 2022	Hlm 133-291	ISSN 0216-1338

DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

Jurnal Legislasi Indonesia

Vol. 19 No. 2 - Juni 2022 Hlm 133-293

Jurnal Legislasi Indonesia merupakan jurnal ilmiah yang memuat artikel-artikel hasil penelitian, kajian dan pemikiran dalam bidang peraturan perundang-undangan. Dikelola dan diterbitkan oleh Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Diterbitkan (4) empat kali dalam setahun yaitu bulan Maret, Juni, September, dan Desember. Jurnal Legislasi Indonesia diharapkan menjadi salah satu media untuk mempublikasikan pemikiran dari para praktisi perundang-undangan dan hukum, para perancang peraturan perundang-undangan di seluruh instansi kementerian atau lembaga non kementerian maupun yang menaruh perhatian terhadap isu-isu legislasi di Indonesia.

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Pembina	:	Dr. Dhahana Putra, Bc.IP., S.H., M.Si.
Penanggungjawab	:	Ardiansyah, S.H., M.M.
Editor	:	1. Slamet Kurniawan, S.H. 2. Rahmatullah Zulkifli, S.H, M.H.
Bagian Editing	:	1. Hananta Sugama, S.T. 2. Melita Berlina Br Meliala, S.H., M.H.
Penyunting Tata Bahasa	:	1. Muhammad Haris Munandar, S.H. 2. Rokhimah Rokhimus Sofyan, S.S.
Penyunting Tata Letak dan IT	:	1. Muchtar Sani, S.Kom. 2. Fajar Dwi Anggoro, S.Kom.
Cetak Draft	:	1. Sukarti, S.H., M.H. 2. Ursula Nova Salmi, Amd.

Mitra Bestari :

1. Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani.
   Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
2. Prof. Dr. Susi Dwi Harijanti, S.H. LL.M, Ph.D.
   Fakultas Hukum Universitas Padjajaran
3. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H.
   Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
4. Dr. Lita Tyesta, S.H., M.Hum.
   Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
5. Dr. Jimmy Z Usfunan, S.H., M.H.
   Fakultas Hukum Universitas Udayana
6. Dr. Febrian, S.H., M.S.
   Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Penerbit

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 6-7 Jakarta Selatan
Telepon : (021) 52921242; Fax. (021) 52921242
Redaksi e-mail: legislasi@yahoo.com
Upload Naskah: http//e-jurnal.peraturan.go.id

DARI REDAKSI

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Legislasi Indonesia (JLI) Volume 19 Nomor 2 Tahun 2022 telah diterbitkan dan memuat 10 (sepuluh) artikel. Artikel-artikel yang dimuat selalu memperhatikan kaidah-kaidah jurnal ilmiah dan sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan. JLI Volume 19 Nomor 2 Tahun 2022 dipublikasikan secara elektronik melalui laman *e-jurnal.peraturan.go.id.*

JLI Volume 19 Nomor 2 Tahun 2022 membahas mengenai Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia; Pembenahan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui *Policy Screening Tool* terhadap Rancangan Undang-Undang; Politik Hukum dan *Quo Vadis* Pembentukan Undang-Undang Dengan Metode *Omnibus Law* di Indonesia; Konfigurasi Politik Lahirnya Undang–Undang Cipta Kerja; Penggunaan Pendekatan *Omnibus Law* dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah; Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan; Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi; Dasar Hukum *Public Private Partnership* Melalui Peraturan Presiden; Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia; Analisis Pola dan Pencegahan Korupsi Legislasi di DPR pada Pembentukan Undang-Undang; dan Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Rangka Penanganan Covid-19 sebagai Upaya Penataan Regulasi.

Redaksi JLI mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani; Prof. Dr. Susi Dwi Harijanti, S.H. LL.M, Ph.D; Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H; Dr. Lita Tyesta, S.H., M.Hum; Dr. Jimmy Z Usfunan, S.H., M.H; dan Dr. Febrian, S.H., M.S., sebagai Mitra Bestari yang telah memberikan telaahan, penilaian dan saran terhadap artikel Jurnal Legislasi Indonesia.

Saran dan kritik pembaca guna perbaikan dan penyempurnaan isi Jurnal Legislasi Indonesia serta sumbangan pemikiran dalam bentuk tulisan dari pembaca sangat kami harapkan.

Jakarta, Juni 2022

Salam Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi..... i

Daftar Isi..... ii

Artikel:

Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia

Miftah Faried Hadinatha..... 133-147

Pembenahan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui *Policy Screening Tool* terhadap Rancangan Undang-Undang

Ayu Kholifah..... 148-164

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

Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita, Deni Clara Sinta, Candra Dwi Irawan..... 165-184

Konfigurasi Politik Lahirnya Undang–Undang Cipta Kerja

Moza Dela Fudika, Ellydar Chaidir, Saifuddin Syukur..... 185-197

Penggunaan Pendekatan *Omnibus Law* dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah

Antoni Putra..... 198-208

Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan

Bagus Hermanto..... 209-230

Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi

Andrian Habibi & Muchtar Sani..... 231-243

Dasar Hukum *Public Private Partnership* Melalui Peraturan Presiden: Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia

Cindya Meiza Lintang..... 243-257

Analisis Pola dan Pencegahan Korupsi Legislasi di DPR pada Pembentukan Undang-Undang

Adi Fauzanto..... 258-278

Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Rangka Penanganan Covid-19 sebagai Upaya Penataan Regulasi

Mar atun Fitriah, Nur Wahyuni Utami..... 279-291

Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia

Miftah Faried Hadinatha
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: miftahfaried.hadinatha@gmail.com
Naskah diterima: 25/10/2021, direvisi: 30/5/2022, disetujui: 2/6/2022

Abstract

This writing is written based on the state from the anxiety about the state of the legislation in Indonesia which is experiencing hyperregulation. One of the reasons for this situation is Government Regulations (PP) and Presidential Regulations (Perpres) often delegate technical regulations to lower regulations, such as Ministerial Regulations. Therefore, this study seeks to organize these two types of regulations. The discussion will focus on organizing PP and Perpres content materials and how the implications that arise from structuring PP and Perpres content materials. This type of research is normative with secondary data as the main basis. While the approach used is conceptual and legislation. The results of this study are first, the arrangement of PP and Perpres material is carried out by first complying with the concept of hierarchy, then distinguishing between the two types, then ensuring the style of sentence formulation, followed by obeying the principles of forming laws and regulations, all of which are contained in academic texts. Second, the implications that occur as a result of the arrangement are that the centralization of the issuance of regulations will be with the President, the said regulations will be easily supervised by the President, and minimize the symptoms of sub-delegation

Keywords: organize, implication, laws.

Abstrak

Latar belakang penulisan artikel ini berangkat dari keresahan kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengalami hiper regulasi. Keaadan ini salah satunya disebabkan oleh begitu seringnya materi Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) mendelegasikan aturan teknis ke peraturan lebih rendah, misalnya Peraturan Menteri. Oleh karena itu, studi ini berupaya melakukan penataan terhadap kedua jenis peraturan tersebut. Pembahasan akan difokuskan menjadi pada bagaimana menata materi muatan PP dan Perpres dan bagaimana implikasi yang muncul dari penataan materi muatan PP dan Perpres. Jenis penelitian ini ialah normatif dengan data sekunder menjadi basis utamanya. Sementara pendekatan yang dipakai yakni konseptual dan perundang-undangan. Adapun hasil dari penelitian ini adalah *pertama,* penataan materi PP dan Perpres dilakukan dengan terlebih dahulu mematuhi konsep hierarki, kemudian membedakan jenis keduanya, lalu memastikan gaya perumusan kalimat, dilanjutkan menaati asas-asas pembentukan peraturan perundangan yang semua itu dimuat dalam naskah akademik. *Kedua*, implikasi yang terjadi akibat dari penataan itu adalah sentralisasi penerbitan peraturan akan ada pada Presiden, aturan dimaksud akan mudah diawasi Presiden, serta meminimalkan gejala subdelegasi.

Kata Kunci: Penataan, Implikasi, peraturan perundang-undangan.

A. Pendahuluan

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), telah memberikan kewenangan kepada Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Sumber tersebut berasal dari Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", dan Pasal 5 ayat (2) yang menentukan, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dalam pandangan Maria Farida Indarti, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI1945 menjadi pintu masuk yang mendasari Presiden untuk menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres), yang kemudian menyebabkan Presiden mempunyai kekuasan untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.[1] Kemudian pasal berikutnya, sebagaimana sangat terang tertulis, menunjukan Presiden dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang supaya bisa berjalan. Artinya, terdapat dua bentuk peraturan perundangan-undangan yang berada di tangan Presiden secara langsung.[2]

Urgensi PP dan Perpres dalam sistem peraturan perundangan-undangan, jika dilihat dari materinya, selain menjadi turunan dari aturan yang lebih tinggi, juga salah satu bentuk supaya jalannya pemerintahan efektif. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2020 tentang Perubahan atas undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011), utamanya Pasal 12 dan 13 yang masing-masing menentukan, "Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya"; "Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan", semakin menegaskan penyelenggaran suatu pemerintahan akan mengalami kesulitan, kalau Presiden tidak memerinci aturan yang lebih tinggi ke aturan yang lebih rendah. Dengan demikian, dapat dikatakan, eksistensi PP dan Perpes selain menjamin pelaksanaan undang-undang, juga dalam rangka mempermudah Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutifnya.

Tidak berlebihan, dalam masa periode memerintah, Presiden banyak mengeluarkan peraturan, baik dalam bentuk PP maupun Pepres. Apabila dilacak, khususnya masa pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla (2014-2019), terdapat 1.365 peraturan yang dikeluarkan Presiden yang terdiri dari 526 PP dan 839 berbentuk Perpres.[3] Jika dibandikan Presiden sebelumnya, Susilo Bambang Yudhoyono – Boediono (2009-2014), jumlah PP yang dikeluarkan cenderung lebih tinggi, yakni sejumlah 571[4], sedangkan Perpes lebih sedikit yaitu sebanyak 723.[5] Apabila dilakukan perincian lagi, dalam lima tahun periode, satu harinya kira-kira Presiden dapat menerbitkan dua sampai tiga peraturan berjenis PP serta satu sampai dua Perpres yang diterbitkan. Bagaimanapun, dengan melihat data statistik yang ada, peran PP dan Perpes begitu pentingnya di mata Presiden, sehingga angka "kelahirannya" yang tinggi itu tidak dapat dihindari.

---

1. Maria Farida Indarti, "Ilmu Perundangan-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan," (Yogyakarta: Kanisius, 2019), 198.
2. Selain PP dan Perpres, ada lagi bentuk ketiga dari peraturan perundang-undangan yang berada di wilayah Presiden, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Hal ini berdasarkan Pasal 22 UUD NRI 1945 yang menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Demi berfokus pada objek penelitian, bentuk ketiga dari peraturan perundang-undangan dimaksud tidak dibahas secara detail.
3. Data Boks, "10.180 Regulasi Terbit Sepanjang 2014-2019", diakses 27 Maret 2021, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20Diterbitkan%20(2014%2D2019)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri.
4. Database Peraturan Pemerintah Kementerian Hukum dan HAM, diakses 27 Maret 2021, https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f368aacfa0a20b313231373330.
5. Database Peraturan Presiden Kementerian Hukum dan HAM, diakses 27 Maret 2021, https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f36b994650a19f313231373335.

Sekalipun keberadaan PP dan Perpres menjadi bagian tak terpisahkan dalam penyelenggaraan negara, bukan berarti tidak menimbulkan persoalan. Dalam pengamatan Zainal Arifin Mochtar, salah satu kendala regulasi di Indonesia yaitu adanya gejala delegasi yang kemudian didelegasikan lagi.[6] Zainal mendeteksi ada PP dan Perpres yang mendelegasikan lagi pengaturannya ke Peraturan Menteri (Permen) dan Peraturan Daerah (Perda), bahkan, tambah Zainal, ketika didelegasikan bahasanya diulang begitu saja.[7] Dalam hubungan seringnya PP dan Perpres yang mendelegasikan lagi pengaturannya ke peraturan yang lebih rendah (Permen) itu, menurut Saldi Isra, menyebabkan peraturan menjadi *over regulated*.[8] Bila ditelurusi lagi, memang dibandingkan dengan undang-undang, PP, dan Perpres, kelahiran jumlah Permen memiliki kecenderungan lebih tinggi. Dari data, dalam kurun 2014 hingga 2019 menunjukan terdapat 8.684 Permen yang bermunculan.[9]

Dari keterangan di atas, dapat ditarik suatu benang merah, yaitu belum tuntasnya hal-hal apa saja, dalam praktik, yang menjadi materi muatan PP dan Perpres. Harus diakui, selain Pasal 8 ayat (1) yang menjadi dasar Menteri untuk mengeluarkan peraturan, ada juga materi dari PP dan Perpres itu sendiri yang "mengizinkan" aturan teknis dimuat dalam Permen. Bagaimanapun, jika PP dan Perpres tidak mendelegasikan lagi ke Permen, maka Permen tersebut tidak akan ada. Menarik mencermati soal, dalam praktik, kelebihan berat peraturan di Indonesia diakibatkan salah satunya materi PP dan Perpres. Zainal mengemukakan, seharusnya ketika undang-undang mengatur hal pokok, posisi PP adalah menjelaskannya menjadi lebih detail, sementara Perpres dijadikan sebagai "bahan" untuk mengoperasikan dari aturan dan isinya mesti teknis, sehingga tidak ada lagi Permen yang mengikat keluar, yang mengatur urusan teknis.[10]

Jamak diketahui, terlebih dalam sistem presidensil seperti yang digunakan Indonesia, bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif adalah penyelenggara tertinggi pemerintahan. Apabila memakai pengertian eksekutif dari Wynes, seperti yang dikutip Ismail Suny, eksekutif sebagai kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun luar negeri,[11] serta secara sadar memahami Presiden penyelenggara tertinggi pemerintahan, maka seharusnya tidak ada lagi peraturan (di lingkungan eksekutif yang mengikat umum) yang dibuat oleh selain Presiden. Karena Presiden berposisi tertinggi dalam eksekutif, mestinya urusan-urusan teknis berada di tangannya, Menteri tinggal melaksanakan hal-hal teknis itu. Itu lah sebabnya PP[12] dan Perpres mestinya tidak mendelegasikan lagi pengaturan ke tingkatan lebih rendah, seperti Permen.

Dengan melihat adanya fakta Presiden penyelenggara pemerintahan tertinggi, serta banyak PP dan Perpres yang sering mendelegasikan di tingkat yang lebih rendah (Permen), perlu adanya penataan kembali mengenai materi seperti apa yang harus dituangkan dalam PP ataupun Perpres. Kapan, dalam hal seperti apa saja norma dalam undang-undang, misalnya diatur dalam PP maupun Perpres. Tujuan utamanya, tidak ada lagi gejala delegasi yang menyebabkan *over regulated*.

Pada titik itulah, tema tersebut menjadi penting. Terlebih jika ditelusuri lagi, gagasan yang muncul belakangan banyak berada di sekitaran persoalan materi PP dan Perpres yang hampir sama, sulit membedakan

---

6. Zainal Arifin Mochtar, dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia", Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi (2019), Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 540.
7. Ibid.
8. Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi", Kompas, 13 Maret 2017. Merampingkan Regulasi (saldiisra.web.id), diakses 27 Maret 2012
9. Lihat Data Boks, 10.180…Op.Cit.
10. Zainal Arifin Mochtar. Pusat… Op.Cit., 542
11. Ismail Suny, "Pergeseran Kekuasaaan Eksekutif", (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 44.
12. Sehingga wajar, misalnya, PP didesain karena jelas-jelas diperintahkan langsung oleh undang-undang atau semata-mata pertimbangan Presiden untuk melaksanakan undang-undang. Bagir Manan. 2006. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: UII Press, 147

batas pemisahan yang tegas, mana bagian dari materi PP, mana bagian materi Perpres.[13] Belum lagi masih ada yang memperdebatkan kebenaran penggunaan istilah Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden yang mesti dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[14] Termasuk juga batasan kapan Presiden menerbitkan Perpres.[15] Kemudian soal PP, ada yang menyoal frasa "sebagaimana mestinya" dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 dapat menimbulkan sentralisme Presiden, sebab menjadikan Presiden pada akhirnya diberikan keleluasaan ketika pun undang-undang tidak memerintahkan secara tegas agar dibentuk PP sepanjang untuk melaksanakan UU tersebut.[16] Selain pembicaran tersebut, pembicaraan juga sering diarahkan persoalan perbedaan kedudukan PP dan Perpres, padahal keduanya sama-sama dibentuk Presiden.[17]

Beranjak dari beberapa bahasan di atas, tulisan ini meneliti bagaimana menata PP maupun Perpres. Menata dalam arti apa-apa saja yang dapat dituangkan ke dalam PP ataupun Perpres, dan bagaimana batasannya. Adapun penataan tersebut semata-mata dimaksudkan untuk mengingatkan perihal pentingnya peran Presiden dalam menjalankan pemerintahan, apalagi ia dipilih langsung oleh konstituennya. Hal lain yang tidak boleh dilupakan, supaya norma tidak salah tempat. Dalam arti, jangan sampai suatu norma yang seharusnya dituangkan dalam bentuk PP, justru dituangkan di dalam bentuk peraturan lain. Singkat kata, bagaimana cara membedakan materi muatan antara PP dan Perpres, seperti apa batasannya dan seterusnya. Hal demikian sejalan dengan apa yang ditulis Jimly Asshidiqie, yakni antara bentuk dan isi hukum, antara stuktur dan substansi, atau antara jasad dan rohnya haruslah seiring dan sejalan.[18] Lebih jauh, meminjam bahasa Bagir Manan, harus ada kesesuaian antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan substansi yang akan diatur.[19]

Penelitian ini tidak hanya bermanfaat bagi keberlangsungan tata hukum di Indonesia, melainkan juga mendorong upaya terwujudnya pola keseragaman hal pokok yang harus dimuat dalam PP maupun Perpres. Hal lain yang penting, ke depan pembentukan PP dan Perpres dapat menjadi penyebab berkurangnya peraturan perundang-undangan lain yang berada di bawahnya. Suatu semangat yang sejalan dengan keinginan pemerintah untuk merampingkan regulasi di Indonesia. Untuk itu, tulisan ini ingin berupaya menjawab dua pertanyaan pokok, **pertama**, bagaimana menata materi muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden? **Kedua**, bagaimana implikasi yang muncul dari penataan materi muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tersebut?

Memperhatikan dua pertanyaan di atas, dapat lah diketahui jenis penelitian ini yakni penelitian hukum normatif yang, memfokuskan pada studi dokumen atau pustaka. Sementara guna memudahkan jalannya analisa, ada dua pendekatan yang akan digunakan, yaitu pendekatan perundangan-undangan, dan pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual akan berguna memahami konsep atau teori yang berkaitan dengan PP dan Perpres. Teori-teori tersebut, nantinya, dijadikan dasar preskripsi untuk menyisir objek yang diteliti, supaya menemukan gambaran utuh dari PP dan Perpres. Sementara pendekatan perundang-undangan, akan membantu peneliti menelusuri dan mengkritisi masalah yang terdapat dalam PP maupun Perpres. Dan juga akan membantu menelaah dasar hukum yang menjadi dasar pembentukan PP dan Perpres.

---

13. Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Jurnal Negara Hukum Volume 9 Nomor 1 (2018), 86.
14. Ahmad Husen, "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal UKM Lex Scientia Law Review Volume 3 Nomor 1 (2019), 72-76.
15. Sunny Ummul Firdausy dan Rizal Abdurrahman, "Analisis Batasan Kewenangan Presiden dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Res Publica Volume 1 Nomor 3 (2017), 89-93.
16. Rahayu Prasetyaningsih, "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945", Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 2 (2017), 274.
17. Ibid., 276
18. Jimly Asshiddiqie, "Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum", (Jakarta: Konstitutusi Press, 2020), 109
19. Bagir Manan, "Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional", (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994), 14-15.

B. Pembahasan

B.1.Penataan Materi Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Merujuk pembahasan yang dilakukan pembentuk undang-undang, yakni pada waktu membahas daftar invetaris masalah, terdapat alasan dibedakannya antara PP dan Perpres. Seperti dikatakan Ignatus Mulyono (F-PD), PP semata-mata hanya digunakan untuk menerjemahkan undang-undang, sementara terhadap hal-hal khusus di mana menurut Presiden selaku kepala pemerintahan perlu dikeluarkan suata aturan, maka harus ada wadah khusus untuk meletakkan aturan dimaksud.[20] Sehubungan dengan itu, Rusli Ridwan (F-PAN) menandaskan, bahwa karena Presiden adalah pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan tentu mempunyai kewenangan mengatur, mengurus, dan mengendalikan pemerintahan, diperlukan Perpres yang berisi pengaturan.[21] Bahkan Menteri hukum dan HAM waktu itu mengemukakan bahwa Presiden tidak dapat jalan apa-apa, sedangkan untuk menentukan jalannya pemerintahan ke depan, programnya harus disusun jauh-jauh hari, kalau tidak ada satu aturan yang bersifat mengikat umum, maka jalannya pemerintahan akan terganggu. Itu sebabnya jenis peraturan Perpres mesti dihadirkan.[22] Dengan demikian, dalam sejarahnya dapat dicatat urgensi pembedaan antara PP dan Perpres, yaitu ditujukan memudahkan Presiden untuk menjalankan perintah undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahannya.

Secara normatif, UU 12/2011 telah memberikan gambaran mengenai hal apa saja dimuat dalam PP ataupun Perpres. Pasal 12 UU 12/2011 menyatakan, "Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya". Sementara, Pasal 13 UU 12/2011 menentukan, "Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan". Berdasarkan dua ketentuan tersebut, dalam batas penalaran wajar, Perpres memiliki dimensi materi muatan lebih variatif dibandingkan PP.

Melalui pengertian di atas, baik PP maupun Perpres secara konsep dapat diperoleh dari kewenangan delegasi dan atribusi. Atribusi merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh konstitusi (UUD NRI 1945) atau undang-undang (UU) ke suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan pusat atau daerah. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundangan lebih tinggi ke peraturan perundangan lebih rendah.[23] Artinya ada PP delegasi dan/atau atribusi, ada juga Perpres yang lahir karena ada delegasi dan/atau atribusi.

Realita *over* regulasi, sebagaimana telah dijelaskan bagian pendahuluan, salah satunya disebabkan PP dan Perpres yang banyak memberikan dan/atau melimpahkan pengaturan lebih lanjut ke tingkatan lebih bawah, Permen. Sehubungan dengan itu, dalam rangka penataan sebagaimana fokus dalam uraian ini, pertama-tama penting memastikan kaidah hierarki peraturan perundang-undangan. Urgensi hierarki, dalam kepercayaan Hans Kelsen, selain memastikan kesatuan norma juga bagian dari cara mewujudkan validitas suatu norma.[24] Secara singkat desain ini mengandaikan, validnya suatu norma ditentukan dari norma lebih tinggi. Saat suatu norma memiliki nafas sama dengan norma lebih tinggi, di sana lah sistem kesatuan norma diwujudkan.

Berkaitan hierarki norma, penelusuran lebih lanjut ditemukan dalam UU 12/2011. Dalam hal ini, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mengatur secara eksplisit hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukan paling tinggi tentu saja diletakaan pada UUD NRI 1945, dilanjutkan Ketatapan MPR, UU/ Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan terakhir Perda Kabupaten/Kota. Masing-masing jenis peraturan tersebut, daya lakunya, ditentukan jenis peraturan mana yang lebih superior.

---

20. Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 2011, 5.
21. Ibid., 6
22. Ibid., 9
23. Maria Farida Indarti, "Ilmu Perundang-Undangan", (Yogyakarta: Kanisius, 2004), 55-56.
24. Hans Kelsen, "Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik, terj. Nurulita Yusron", (Bandung: Nusa Media, 2008), 332..

Setelah memastikan kepatuhan terhadap hierarkis, langkah yang mesti ditempuh yakni mengidentifikasi perbedaan PP dan Perpres. Uraian pembedaan ini penting ditegaskan semata-mata membantu agar dapat dipisahkan mana bagian yang menjadi materi PP dan Perpres. Secara konstitusional, PP difungsikan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.[25] Memberi pengertian tersebut, Jimly Asshiddiqie mencatat terdapat dua kategori PP;[26] pertama atribusi langsung dari UUD NRI 1945 atau tidak eksplisit dalam UU Presiden harus membuat PP. Kategori ini bersifat bebas, dapat dikeluarkan kapan saja, mengenai apa saja, sepanjang ditujukan menjalankan UU; kedua PP delegasi UU, di mana jenis peraturan ini hanya diterbitkan ketika diperintahkan langsung oleh UU untuk mengatur lebih lanjut. Kategori yang belakangan, tentu saja, memiliki materi yang terbatas. Dengan demikian, ketergantungan materi PP kategori satu dan dua tidak lah sama yang, pada gilirannya juga memiliki konsekuensi materi muatan yang juga berbeda-beda.

Selanjutnya, sebagai konsekunsi dari kedudukannya lebih rendah dibanding PP, Perpres memiliki ciri khasnya tersendiri. Merujuk Pasal 13 UU 12/2011, ada tiga karakteristik Perpres; pertama materi yang diperintahkan UU (delegasi); kedua, untuk melaksanakan lebih lanjut PP (delegasi), dan ketiga melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (atribusi). Sehubungan dengan yang terakhir, Jimly mengatakan penyelenggaran pemerintahan itu maksudnya karena ada kebutuhan hukum untuk mengatasi kekosongan hukum yang bersifat administratif, menyangkut urusan internal pemerintahan, serta penting untuk menjalankan UU sebaik-baiknya.[27] Artinya ada tiga kategori Perpres yang masing-masing berimplikasi pada materi muatan yang berbeda-beda pula.

Dari sini telah cukup terang perbedaan PP dan Perpres. PP diterbitkan hanya untuk melaksanakan dan menjalankan UU, baik diperintahkan langsung oleh UU bersangkutan ataupun tidak. Sedangkan Perpres adalah jenis peraturan untuk menjalankan perintah UU, PP, dan penyelenggaraan pemerintahan. Lalu seperti apa membedakan PP untuk menjalankan UU dan Perpres yang juga menjalankan perintah UU? Merujuk Pasal 1 angka 5 UU 12/2011, "Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya", dan Pasal 1 angka 6 UU 12/2011, "Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan". Di dalam penjelasan, menjalankan UU sebagaimana mestinya bermakna penetapan PP untuk melaksanakan perintah UU atau untuk menjalankan UU sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam UU bersangkutan. Sedangkan Perpres dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP secara tidak maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Selanjutnya menurut Jimly, Perpres dikeluarkan untuk mengatur hal yang bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan dimaksudkan tujuan internal penyelenggaraan ketentuan UU atau PP.[28] Artinya, Perpres memiliki nuansa tata kerja internal serta administratif dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, dan lebih penting langsung dikontrol Presiden. Sedangkan PP tidak bersifat administratif dan internal, ia diciptakan guna mengoperasionalkan UU agar dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, pembedaan PP dan Perpres untuk menjalankan UU dilihat dari segi ruang lingkup daya lakunya.

Selain itu, dalam rangka membedakan PP dan Perpres dapat dilihat dari sudut lain. Maria Farida Indarti mencatat, membedakan kedua jenis peraturan dimaksud dapat dilihat dari segi fungsinya. Fungsi PP, bagi Maria, ada dua: pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UU yang tegas-tegas menyebutnya dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam UU yang mengatur meski tidak tegas menyebutnya.[29] Sementara Perpres mempunyai fungsi, antara lain: menyelenggarakan pengaturan secara

25. Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar NegaraRepublik Indonesia 1945.
26. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia", (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 120.
27. Ibid., 121
28. Ibid., 121
29. Maria Farida Indarti. 2004. Ilmu..., Op. Cit, 221-222.

umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam PP yang tegas menyebutnya, dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam PP yang tidak tegas menyebutnya.[30] Mengikuti pandangan ini, diketahui materi Perpres lebih luas cakupannya dibanding PP. Pembedaan keduanya akan memudahkan penataan materi muatan masing-masing jenis peraturan tersebut.

Berikutnya, selain menegaskan perbedaan mana materi muatan PP dan Perpres, membedakaan gaya perumusan kalimat juga menjadi penting guna menutup gejala obesitas regulasi. Lampiran II UU 12/2011 telah memberi desain gaya perumusan delegasi suatu peraturan. Pertama, "Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...", digunakan jika materi muatan yang didelegasikan telah diatur pokok-pokoknya dalam peraturan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya dalam peraturan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut. Kedua, "Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ....", digunakan jika pengaturan materi muatan boleh didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi).

Ketiga, "Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...", digunakan jika materi yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya dalam peraturan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur dalam peraturan yang diberi delegasi dan tidak boleh subdelegasi. Keempat, "Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...", digunakan bila terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan itu tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu peraturan. Tulisan ini berpendapat, perumusan kalimat pertama dan ketiga pada level undang-undang, sangat membantu supaya sub delegasi pada level Permen dikurangi. Dengan demikian, adanya pemilihan gaya kalimat ini segala pengaturan teknis, perincian akan dimaksimalkan di level PP dan Perpres. Artinya, ada proses "hulu" yang ditempuh yang pada selanjutnya, mempunyai pengaruh signifikan pada keberadaan kedua jenis peraturan sebagaimana yang menjadi fokus tulisan ini.

Ihwal mematuhi gaya perumusan sebagaimana di atas, menjamin pelaksanaan undang-undang yang lebih baik dan meminimalisir disharmoni pada level aturan teknis. Ada temuan Fitriani Ahlan Sjarif, bahwa dalam pratik, peraturan delegasi dari undang-undang mempunyai kecenderungan tidak sesuai dengan pedoman format yang sudah ada.[31] Dampaknya, ketika undang-undang diturunkan ke dalam PP ataupun Perpres, kedua jenis peraturan tersebut sering mendelegasikan lagi pengaturannnya ke peraturan yang lebih rendah. Sehingga, PP dan Perpres yang seharusnya memuat segala urusan teknis, harus mendelegasikan lagi aturan teknis ke peraturan lebih rendah. Oleh karena itu, penegasan gaya perumusan kalimat pertama dan ketiga diatas di level UU, merupakan pintu pembuka supaya tidak terjadi gejala duplikat delegasi di level peraturan di bawah Pepres, seperti Permen.

Selain memastikan gaya perumusan delegasi yang sesuai format, menempuh asas preferensi pendelegasian wewenang legislasi juga menjadi penting penataan PP dan Perpres. Bagi penulis, asas ini dapat ditempuh setelah memastikan gaya perumusan kalimat seperti dibahas sebelumnya telah diakomodir. Asas dimaksud memberi pengertian bahwa mesti dipastikan hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.[32] Supaya asas ini berjalan dengan baik, hendaknya memenuhi prinsip efektivitas dan efisiensi.[33] Efektif artinya secara kualitas rincian yang hendak dimuat dipastikan dapat berjalan dengan baik, sementara efisiensi menginginkan antara biaya, tenaga, kerugian ditekan semaksimal mungkin.

30. Ibid., 223-225
31. Fitriani Ahlan Sjarif, "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia", Pakuan Law Review Volume 3 Nomor 2 (2017), 48.
32. Shinta Agustina, "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Peradilan Pidana", Jurnal Masalah-Masalah Hukum Volume 44 Nomor 4 (2015), 504.
33. Muhammad Saleh, "Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Tesis pada Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Tahun 2020, 272.

Adapun penerapannya adalah sebagai berikut. Ketika suatu undang-undang mendelegasikan pengaturannya ke dalam PP, baik UU itu menyebutnya secara tegas ataupun tidak, maka Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan mengkoordinasikan pengaturan yang akan didelegasikannya itu bersama menter-menteri terkait. Perhitungan pengaturan delegasi mana yang mesti didelegasikan dibicarakan secara komprehensif, dan yang lebih penting Presiden menjadi pimpinan tertingginya, mengawal secara maksimal, sehingga menteri nanti hanya tinggal menjalankan. Saat bersamaan, kalkulasi efisiensi dan efektiftas pengaturan delegasi juga mesti dikoordinasikan, dibahas bersama-sama, serta dirincian satu sama lain, untuk kemudian, hasilnya hanya dituangkan ke dalam jenis peraturan.

Selanjutnya, untuk memastikan materi muatan dalam PP dan Perpres (khususnya atribusi UUD NRI 1945) memuat segala urusan secara lengkap, sangat dimungkinkan proses pembuatannya melibatkan tiga asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik: asas tujuan yang jelas, asas dapat dilaksanakan, dan asas perlunya pengaturan. Menurut Yuliandri, semua asas formil dimaksud dapat dijadikan sandaran membentuk peraturan perundang-undangan: termasuk PP dan Perpres, yang semuanya dihimpun dalam satu naskah akademik.[34] Jadi ke depan, tidak hanya UU yang memiliki naskah akademik, PP dan Perpres yang berasal dari atribusi pun proses pembuatannya diiringi dengan naskah akademik oleh kementerian khusus tadi.

Melanjutkan pemaparan Yuliandri perihal pentingnya naskah akademik bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa keberadaan dan penyusunan naskah akademik memungkinkan menguraikan segala hal materi muatan yang akan diatur dan dibahas secara komprehensif. Melalui naskah akademik, pertimbangan yuridis dan sosiologis, benar-benar dicari dan didiskusikan untuk memberi manfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.[35] Dengan begitu, nantinya, segala materi muatan yang akan dituangkan dalam PP dan Perpres benar-benar telah dirincikan, dipertimbangkan hasil kegunaannya, dan yang lebih penting menjadi kontrol agar duplikat delegasi ke Permen ditutup.

B.2. Implikasi Penataan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Setelah memastikan penataan PP dan Perpres sebagaimana dijelaskan pada bagian terdahulu, berikut efek positif yang akan didapat akibat dari upaya melakukan penataan tersebut.

B.2.1. Sentralisasi Penerbitan Peraturan berada pada Presiden

Bagian ini, yakni pemusatan penerbitan peraturan, baik PP dan Perpres, merupakan salah satu implikasi logis yang ditimbulkan bilamana PP dan Perpres dimaksimalkan kuasanya kepada Presiden. Sentralisasi penerbitan PP dan Perpres di tangan Presiden, semata-mata mengikuti garis yang diinginkan konstitusi. Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Sementara, Pasal 4 ayat (1) menentukan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", adalah pintu masuk Presiden mengeluarkan Perpres.

Penguatan posisi Presiden dalam menerbitkan PP dan Perpres, sesungguhnya dapat dibandingkan dengan fungsi legislasi. Pasal 5 ayat (1) menyatakan, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal ini selanjutnya, juga berhubungan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI, "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Walaupun secara jelas kedua Pasal tersebut menggariskan Presiden sebagai pihak yang mengajukan dan membahas bersama-sama dengan DPR dalam fungsi legislasi, dalam praktik, biasanya yang diutus adalah menteri terkait dengan, yang mempunyai hubungan dengan rancangan undang-undang yang dibuat. Jika dilacak, kehadiran Presiden secara langsung dalam membahas rancangan undang-undang, sangatlah minim jika tidak ingin mengatakan belum pernah sama sekali. Faktanya, selalu menteri yang diutus dalam setiap pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang tersebut.

34. Yuliandri, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan", (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), 143.
35. Ibid., 170.

Meskipun demikian, bukan berarti kuasa fungsi legislasi digeser ke tangan menteri. Merujuk Pasal 17 UUD NRI, posisi menteri hanyalah pembantu Presiden yang menjalankan urusan tertentu dalam bidang pemerintahan. Harus digaris bawahi, bahwa menteri adalah pembantu, bukan pemilik kuasa. Dalam hal ini Saldi Isra, hakim konstitusi pernah mengatakan, menteri selayakya harus siap mengabdi dan membantu Presiden secara utuh dan tidak boleh saling terbelah.[36] Dalam batas penalaran wajar, segala tindak tanduk menteri mesti langsung berasal dari Presiden, bukan inisiatif dari menteri.

Merujuk pengalaman, penerbitan PP dan Pepres selama ini telah berada di tangan Presiden. Hal itu dapat dilihat dari penetapan PP dan Perpres yang dilakukan Presiden. Itu berarti, sentralisasi PP dan Perpres ada pada kekuasaan Presiden sejak lama. Jika memakai teori politik hukum, yang salah satu mempunyai makna "cara" atau "mekanisme" untuk menjamin apa yang dirumuskan tersebut, (undang-undang buatan DPR bersama-sama Presiden dapat dilaksanakan),[37] maka pada dasarnya mekanisme dimaksud meletakkan konsepnya di tangan Presiden. Namun demikian, politik hukum yang ditetapkan Presiden tidak boleh bertentangan atau menambah politik hukum baru di luar yang telah ditetapkan oleh pembentuk UU (dalam hal ini DPR bersama-sama Presiden). Oleh sebab itu, karena pada dasarnya Presiden lah yang membahas bersama-sama DPR untuk membentuk undang-undang, maka pelaksanaannya pun mesti juga harus berada di tangan Presiden langsung.

Sehubungan dengan itu, meskipun persiapan perencananaan program penyusunan PP dilakukan oleh menteri, penting ditegaskan, sebagaimana amanat Pasal 30 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan, "Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun Peraturan Pemerintah." Memaksimalkan izin prakarsa kepada Presiden, berikut penjelasannya, merupakan bagian penting memastikan bahwa PP dan Perpres itu benar-benar milik Presiden. Artinya, dari sana Presiden benar-benar menelaah materi yang dimohonkan "izinnya" itu, agar politik hukum tidak digeser oleh kepentingan menteri terkait.

Di luar dari itu, secara ideal, sepatutnya logika permohon izin dari pemakarsa ke Presiden tidak perlu ada. Presiden yang membuat PP dan Perpres, menteri bertugas membantu merealisasikan kuasa Presiden itu. Sebab, yang mempunyai politik hukum adalah Presiden, bukan menteri. Hal ini konsekuensi logis dari Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Jika menteri mengajukan izin pemakarasa berikut disertai penjelasannya, dengan argumentasi *contraio*, kuasa penerbitan PP dan Perpres itu dari menteri, bukan dari Presiden. Padahal, menurut konstitusi, menteri hanyalah membantu Presiden. Dalam posisi membantu itulah seharusnya, Presiden memberikan rancangan ke menteri terkait, untuk selanjutnya merinci menjadi aturan teknsi, agar politik hukum Presiden tidak direduksi, dan yang lebih penting supaya PP dan Perpres benar-benar milik Presiden, bukan menteri.

Dengan demikian, sentralisasi PP dan Perpres menjadi kekuasaan yang tidak dapat diganggu oleh siapapun. Singkatnya, Presiden akan menjadi otoritas tunggal. Otoritas tunggal yang diletakkan di tangan Presiden ini mempunyai keuntungan pembentukan peraturan yang dibuat dapat memaksimalkan daya yang secara efisien. Sebaliknya, ketiadaan otoritas tunggal dalam membuat perencanaan menyebabkan tidak efesiensinya pembentukan peraturan karena menteri atau lembaga harus mengalokasikan sumber daya, tenaga, dan biaya dua kali lipat.[38]

Adanya otoritas tunggal yang diserahkan kepada Presiden dalam membuat rencana menerbitkan PP dan Perpres, selaras dengan sistem pemerintahan yang di anut Republik Indonesia. Telah ditegaskan, terutama pada saat amendemen 1999-2002, sistem preidensil merupakan pilihan sistem yang diberlakukan di

36. Saldi Isra, "Menjadi Pembantu Presiden", Kompas 14 April 2016, diakses 14 September 2021, https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/618-menjadi-pembantu-presiden.html.
37. Moh.Mahfud MD, "Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi", (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 5.
38. Ibid.

Indonesia.[39] Diantara ciri sistem presidensil itu; Presiden merupakan eksekutif tunggal, yang kekuasaannya itu tidak dibagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden; Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara; Presiden mengangkat menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.[40] Dengan begitu, secara singkat, mekanisme Presiden sebagai pihak sentral dalam menerbitkan PP dan Perpres, adalah bentuk dari penguatan terhadap sistem pemerintahan yang dianut.

Khusus Perpres, dikaitkan dalam posisi Presiden sebagai pemegang otoritas tunggal, Presiden dapat dengan mudah memastikan materi yang dimuat benar-benar teknis. Seperti yang pernah dinukilkan Jimly Asshiddiqie, bahwa Perpres haruslah berisi bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan semata-mata ditujukan internal penyelenggaraan ketentuan undang-undang dan PP.[41] Karena Presiden sebagai pihak pemilik kuasa eksekutif tunggal, mestinya, dialah yang mengkonsepkan aturan teknis yang kemudian dilaksanakan oleh pembantunya. Hal itu tidak berlebihan, sebab secara teoritis, eksekutif difungsikan sebagai pihak yang melaksanakan undang-undang[42] yang dipilih langsung oleh konstituennya. Oleh karena itu, dengan Presiden dijadikan otoritas tunggal, reformasi bidang perundang-undangan mempunyai dampak positif.

B.2.2. Pengawasan Langsung oleh Presiden

Ada paling tidak dua arti pengawasan; yang bersifat intern dan ekstern.[43] Pengawasan intern diartikan pengawasan dilakukan suatu badan yang secara stuktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuknya dapat dalam jenis teknis-administratif. Sementara yang kedua, ekstern, pengawasan yang yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan. Pengawasan intern dapat diwujudkan dengan melakukan *executive review,* sedangkan yang belakangan, diwujudkan dengan cara *judicial review* baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi.

Ada tiga keuntungan jika *executive review* dimaksimalkan perannya.[44] Pertama, mewujudkan manajemen pembentukan perundangan yang lebih baik. Kedua, hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan telah tercapai, sekaligus juga mengenai dampak baik dan buruk dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dan ketiga, konsekuensi terjadinya hubungan antar hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.

Keuntungan ini, secara teknis dapat diterjemahkan dengan cara melakukan evaluasi secara rutin, menilai semua peraturan yang siginifikan secara sistematis, meningkatkan konsistensi persedian regulasi, dan mengurangi beban regulasi yang tidak perlu.[45] Selama ini, pengawasan terhadap peraturan buatan ekskutif dilakukan oleh menteri terkait. Menyambung implikasi yang dijelaskan sebelumnya, yakni Presiden pada akhirnya menjadi pihak yang memegang otoritas tunggal dalam penerbitan PP dan Perpres, dapat dengan mudah melakukan evaluasi, koreksi, serta mengawasi jalannya PP dan Perpres secara langsung.

Selama ini, peran untuk melaksanakan evaluasi dimaksud dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Merujuk Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2015 tentang Kementerian dan Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa, Badan Pembinaan Hukum Nasional, mempunyai tugas salah satunya yaitu, "pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum". Apa yang

39. Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia", (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), 63.
40. Jimly Asshiddiqie, "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 316.
41. Jimly Asshiddiqie, "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang", (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 2.
42. Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", Jurnal Konstitusi Volume 17 Nomor 2 (2020), 468.
43. Bayu Dwi Anggono, "Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang", Jurnal Majelis (2019), 106.
44. Ibid., 109-110.
45. Ibid., 110.

dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional ini dapat disebut dengan *internal control*, yakni mengawasi produk hukum yang dikeluarkan dirinya sendiri baik yang berbentuk pengaturan maupun kebijakan, berupa pencabutan atau penggantian peraturan yang baru.[46] Sehubungan dengan Presiden memiliki otoritas tunggal, ada baiknya Presiden lah yang secara langsung, selain inisiatif BPHN sendiri, memerintahkan kepada BPHN untuk melakukan evaluasi, dan pengawasan terhadap produk peraturan yang dikeluarkan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari posisi Presiden sebagai kepala eksekutif dalam sistem presidensil.

Peranan Presiden sebagai pihak yang menjadi pengawas, melalui satu pintu BPHN, bertujuan untuk menunjukan kelemahan ataupun kesalahan dengan maksud untuk memperbaiki dan upaya pencegahan agar kesahalah sama tidak terulang kembali.[47] Lebih jauh, pengawasan merupakan mekanisme penting mewujudkan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada keadilan dan kesejahteraan, dengan tetap berpegang teguh pada *rule of law* yang berlaku.[48] Dengan Presiden sebagai pemegang otoritas tunggal, lalu kemudian memberikan perintah langsung kepada menteri, dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, utamanya melalui BPHN, pengawasan akan mudah dilakukan, guna mendeteksi materi rinci seperti apa yang akan ditawarkan dan dimuat baik dalam PP maupun Perpres.

B.2.3. Meminimalkan Gejala Subdelegasi

Implikasi berikut yang ditampilkan bilamana penaataan sebagaimana dijelaskan pada bab terdahulu, yakni mengurangi gejala sub-delegasi dari PP atau Perpres ke peraturan lebih rendah, seperti permen. Minimnya pengaturan sub-delegsi, merupakan konsekunsi logis dari memaksimalkan peran PP dan Perpres dalam mengatur urusan teknis. Dengan begitu, penyebab *over regulated*, yang salah satunya disebabkan oleh seringnya PP dan Perpres mendelegasikan pengaturan ke dalam permen, dapat dihindari.

Sub delegasi sesungguhnya berasal dua istilah yang berbeda. Dalam pandangan Hamid Attamimi, delegasi ialah pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada penerima delegasi, sementara tanggung jawab yang memberi terbatas sekali.[49] Sementara sub delegasi (*sub-delegation of legislative power* atau *sub-delegation of rule-making power*), merujuk pada pengertian kewenangan oleh undang-undang untuk memberikan delegasi kewenangan lagi kepada yang lebih rendah.[50]

Kondisi banyaknya peraturan perundangan-undangan disebabkan oleh gejala sub-delegasi ini. Merujuk data yang ada ada, jika dirata-ratakan, setiap undang-undang melahirkan 2-3 PP dan 2-3 Perpres, serta sekitar 16-17 permen.[51] Mempersempit ruang gerak bagi terbitnya sub-delegasi, sangat berguna untuk mereformasi regulasi. Dalam hal ini, perlu menjadikan Perpres sebagai ujung tombak pelaksanaan undang-undang dan PP akan mempersingkat waktu efektivita Perpres.[52]

---

46. Taufik H. Simatupang, "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 19 Nomor 2 (2019), 225.
47. Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah", (Bandung: Nusa Media, 2009), 103.
48. Tim Peneliti, "Laporan Penelitian Pengawasan Terahadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional.", (Jakarta: Kerja sama antara DPR dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM, 2009), 140
49. A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita – Pelita IV", (Disertasi Program Doktor Universitas Indonesia Tahun 1990), 349.
50. Fathorrahman. Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember Tahun 2018, 60 https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/87867/FATHORRAHMAN%2C%20SH-160720101017_1.pdf?sequence=1, diakses 15 September 2021
51. Sofyan Apendi. 2021. Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional. Jurnal Pakuan Law Review Volume 7 Nomor 1, 220
52. Ibid.
53. Kementerian Koordinator Bidang Perekomian. Jaga Efektivitas Pengendalian Covid-19, Pemerintah Perpanjang dan

Selain mempunyai dampak baik bagi kondisi peraturan perundangan-undangan, minimnya sub-delegasi juga mempunyai keuntungan agar supaya jangan ada prasangka bahwa kepatuhan atas permen lebih baik dibandingkan PP dan Perpres. Sebelum sampai ke sana, merujuk pengalaman, terutama dalam mengatasi pandemi Covid-19 saat ini, instruksi menteri yang menjadi dasar hukum penerapan Pemberlakukan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dianggap lebih efektif dalam menanggulangi penyebaran Covid-19.[53] Tingkat kepatuhan masyarakat, menurut data yang disajikan Badan Pusat Statistik (BPS), pada protokol kesehatan, terutama pada saat pemberlakukan PPKM di wilayah Jawa-Bali menunjukan angkat yang sangat baik.[54] Berdasakan data ini, artinya dalam kasus penanggulan Covid-19, masyarakat lebih taat kepada aturan yang mempunyai hierarkis lebih rendah dibandingkan yang lebih tinggi.

Bandingkan misalnya dengan PP. Tanggal 10 April 2020 lalu, pemerintah mengeluarkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dasar hukum PSBB yaitu, antara lain, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penangangan Corona Virus Disease (Covid-19). Merujuk pengalaman, pemberlakukan PSBB tersebut tidak cukup mampu mengurangi secara efektif penyebaran Covid-19, dan dinyatakan belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.[55] Dianggap demikian, sebab PP tidak cukup mampu menjelaskan detail penanganan Covid-19. Sepatutnya, urusan teknis atau perincian dituangkan dalam PP sampai pada tahap, misalnya, bagaimana tindakan warga negara menjalankan kehidupan sehari-harinya, terutama ketika bersentuhan dengan orang banyak saat masa pandemi.

Hal terjadi justru sebaliknya, PP malah membuat abu-abu tindak tanduk warga masyarakat. Sebagai contoh, Pasal 4 ayat (1) PP 21 tahun 2020 itu hanya menjelaskan secara umum mengenai, misalnya, pembatasan sosial berskala besar paling sedikit meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja. PP ini gagal menjelaskan adanya peliburan dalam rangka mengantisipasi penularan Covid-19 yang pada kenyataannya sekolah maupun tempat kerja tidak diliburkan, melainkan belajar jarak jauh untuk sekolah dan bekerja dari rumah/ *Work from Home* (WFH), hal tersebut membuat kejelasan dalam klausul dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 belum tercapai.[56] Padahal seharusnya, PP merinci ketentuan dimaksud agar supaya menjadi terang, misalnya. Dengan demikian, ada sebagin jenis peraturan di bawah Perpres dinilai lebih efektif dibandingkan dengan jenis peraturan pada level di atasnya.

Sementara itu, dalam konteks penanggulangan Covid-19, bukti PPKM dengan intruksi menteri yang menjadi dasar hukumnya efektif mengurangi penurunan kasus Covid-19 pernah disampaikan Slamet Rosyadi, akademisi Universitas Jenderal Soedirman.[57] Pernyataan ini, semakin meneguhkan bahwa dalam hal tertentu, jenis peraturan lebih rendah dari PP ataupun Perpres dapat menanggulangi masalah yang sangat besar. Kondisi ini, tentu saja, tidak dapat dimaklumi. Sebab, materi dalam intruksi tersebut, mesti dimuat dalam Perpres maksimal.

Dengan adanya kekaburan tadi, wajar saja keefektifan PP akhirnya tidak maksimal. Padahal, jika dilihat secara hierakis, PP mempunyai wibawa lebih tinggi dibandingkan peraturan yang lain. Akan tetapi, karena PP tidak cukup mampu menjelaskan secara maksimal perannya dalam menjalankan undang-undang, keampuhannya tidak berjalan dengan mantap. Sebagai delegasi dari undang-undang, selayaknya peranan PP perlu didorong sedemikian rupa, sehingga kejadian dari pengalaman di atas tidak terjadi.

Perluas PPKM Mikro, diakases 15 September 2021, https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2780/jaga-efektivitas-pengendalian-covid-19-pemerintah-perpanjang-dan-perluas-ppkm-mikro.

54. bps.go.id, diakses 15 September 2021

55. Aprista Risyawati, "Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945", Adminstrative law and Government Journal Volume 3 Nomor 2 (2020), 241.

56. Ibid., 245.

57. Antara, "Pengamat: Penuruan Kasus Covid-19 Tunjukan Efektivitas PPKM", Borneo News 1 September 2021, diakses 28 September 2021, https://www.borneonews.co.id/berita/233292-pengamat-penurunan-kasus-covid-19-tunjukkan-efektivitas-ppkm.

Dengan demikian, sebetulnya, implikasi dari penaatan PP dan Perpres ini, bukan hanya sekedar agar supaya mengurangi jumlah regulasi. Akan tetapi, mengembalikan wibawa PP dan Perpres sebagaimana mestinya. Supaya jangan sampai ke depan, ketaatan masyarakat pada jenis peraturan di bawah Perpres lebih besar dibandingkan PP dan Perpres itu sendiri. Artinya, meminimalkan gejala sub-delegasi ini, juga memberi pengertian mengembalikan tatanan hukum sesuai pada alur yang dibangun konstitusi Republik Indonesia.

C. Penutup

Penataan peraturan perundang-undangan, khususnya PP dan Perpres dapat dilakukan dengan beberapa langkah. Langkah tersebut mesti didahului dengan mematuhi desain hierarki peraturan sebagaimana tertuang dalam UU 12/2011. Kemudian setelah itu dilanjutkan dengan upaya membedakaan kedua jenis peraturan dimaksud, baik secara konseptual maupun normatif. Selain itu, ada proses hulu yang harus dicapai dalam rangka melakukan penataan, yaitu memastikan gaya perumusan kalimat dalam undang-undang, sehingga delegasi terakhir nantinya hanya dimungkinkan berada di level Perpres. Dalam rangka mendelegasikan pengaturan dimaksud, hendaknya berfokus pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang asas-asas ini hendaknya diuraikan secara detail dalam naskah akademik. Dari sana, dengan melawati kajian mendalam, urusan-urusan teknis mudah untuk dituangkan baik dalam PP ataupun Perpres. Semua langkah penataan itu, merupakan suatu bagian-bagian yang saling berhubungan dan bertalian.

Dengan begitu, terdapat efek positif yang dihasilkan akibat dari upaya penataan PP dan Perpres. Hal yang sangat mendasar, sentralisasi penerbitan peraturan berada di tangan Presiden langsung. Sebab, nantinya tidak hanya izin pemakarsa dari menteri terkait untuk membuat PP atau Perpres, melainkan Presiden dapat memerintahkan kepada menteri terkait untuk membahas sekaligus merincikan urusannya pada peraturan di bawah undang-undang. Sehingga dengan demikian, pada saat yang sama, Presiden dapat menjadi pihak yang mengawasi pelaksanaan kedua jenis peraturan tersebut. Presiden akhirnya, dapat dengan segera melakukan executive review terhadap produk hukum yang dikeluarkan, tanpa terlebih dahulu inisiatif dari BPHN. Ihwal ini, pada tataran selanjutnya dapat mengurangi gejala sub-delegasi yang selama ini masih banyak. Juga pada pihak lain, selain dalam rangka reformasi regulasi, ada semacam keyakinan bagi masyarakat bahwa selayakanya PP dan Perpres yang mempunyai wibawa lebih tinggi dibanding jenis peraturan di bawahnya dipatuhi dengan maksimal. Dengan begitu, kondisi hiper regulasi dapat dihindari sedemikian rupa, atau paling tidak, berkurang.

Daftar Pustaka

Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. 2018. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Jurnal Negara Hukum". Volume 9 Nomor. 1.

Agustina, Shinta. 2015. "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Peradilan Pidana". Jurnal Masalah-Masalah Hukum Volume 44 Nomor. 4.

Husen, Ahmad. 2019. "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Per*at*uran Perundang-Undangan". Jurnal UKM Lex Scientia Law Review. Volume 3 Nomor. 1.

Anggono, Bayu Dwi. 2019. "Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang". Jurnal Majelis.

Anggono, Bayu Dwi. 2020. "Omnibus Law Sebagai Teknik *P*embentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia". Jurnal Rechtsvinding Volume 9, Nomor 1.

Antara. 2021. Pengamat: Penuruan Kasus Covid-19 Tunjukan Efektivitas PPKM", Borneo News 1 September 2021, diakses 28 September 2021, https://www.borneonews.co.id/berita/233292-pengamat-penurunan-kasus-covid-19-tunjukkan-efektivitas-ppkm.

Apendi, Sofyan. 2021. "Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional". Jurnal Pakuan Law Review.

Asshiddiqie, Jimly. 2004. Ilmu Perundang-Undangan. Yogyakarta: Kanisius.

Asshiddiqie, Jimly. 2007. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Asshiddiqie, Jimly. 2010. Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. 2020. Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, Jimly. 2020. Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum Jakarta: Konstitutusi Press.

Attamimi, A. Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita – Pelita IV, Disertasi Program Doktor Universitas Indonesia, tahun 1990.

Badan Pusat Statistik. Perilaku Masyarakat Pada Masa PPKM Darurat: Hasil Survei Perilaku Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid-19 13 Juli 2021, https://www.bps.go.id/publication/2022/03/15/5026d1ebbb39697c4d2f280a/perilaku-masyarakat-pada-masa-pandemi-covid-19--hasil-survei-perilaku-masyarakat-pada-masa-pandemi-covid-19. Database Peraturan Pemerintah, peraturan.go.id Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, diakses 27 Maret 2021, https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f368aacfa0a20b313231373330.

Database Peraturan Presiden, peraturan.go.id Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, diakses 27 Maret 2021, https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f36b994650a19f313231373335.

Fathorahman. 2018. "Peraturan Delegasi dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Thesis Fakultas Hukum Universitas Jember, diakses 15 September 2021, https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/87867/FATHORRAHMAN%2C%20SH-160720101017_1.pdf?sequence=1.

Firdausy, Sunny Ummul, dan Rizal Abdurrahman. 2017. "Analisis Batasan Kewenangan Presiden dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Jurnal Res Publica Volume 1 Nomor 3.

Huda, Ni'matul. 2009. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusa Media.

Indarti, Maria Farida. 2019. Ilmu Perundangan-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius.

Isra, Saldi. 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Isra, Saldi. 2016. "Menjadi Pembantu Presiden", saldiisra.web.id, diakses diakses 14 September 2021. https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/618-menjadi-pembantu-presiden.html.

Kelsen, Hans. 2008. Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik. terj. Nurulita Yusron. Bandung: Nusa Media.

Kurniawati, Dyah Est*u.* 2020. Earth and Environmental Science Volume 717, Diakses 23 Agustus 2021, https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/717/1/012001/pdf.

Lidwina, Andrea. 2020. "10.180 Regulasi Terbit Sepanjang 2014-2019", databoks.katadata.co.id, 21 Januari 2021, diakses 27 Maret 2021, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20D*it*erbitkan%20(2014%2D2019)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri.

Manan, Bagir. 2006. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: UII Press.

MD, Moh.Mahfud. 2012. Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi. Jakarta: Rajawali Pers.

Mochtar, Zainal Arifin. dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2019. Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia,

Prabandai, Hendra Wahanu. 2018. "Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden". Jurnal Undang: Hukum Volume 1 Nomor 1.

Prasetyaningsih, Rahayu. 2017. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan P*er*aturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945". Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 2.

Prayitno, Cipto. 2020. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan P*re*siden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". Jurnal Konstitusi Volume 17 Nomor. 2.

Risyawati, Aprista. 2020. "Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945". Adminstrative law and Government Journal Volume 3 Nomor 2.

Saldi Isra. 2017. "Merampingkan Regulasi". Kompas, 13 Maret.

Saleh, Muhammad. Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tesis pada Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2020.

Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia 6 April 2021. 2021. "Jaga Efektivitas Pengendalian Covid-19, Pemerintah Perpanjang dan Perluas PPKM Mikro", ekon.go.id, diakases 15 September 2021, https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2780/jaga-efektivitas-pengendalian-covid-19-pemerintah-perpanjang-dan-perluas-ppkm-mikro.

Simatupang, Taufik H. 2019. "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 19 Nomor 2.

Sjarif, Fitriani Ahlan. 2017. "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia". Pakuan Law Review Volume 3 Nomor 2.

Suny, Ismail. 1983. Pergeseran Kekuasaaan Eksekutif. Jakarta: Aksara Baru.

Tim Peneliti. 2009. Laporan Penelitian Pengawasan Terahdap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional, Jakarta: Kerja sama antara DPR dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM.

Yuliandri. 2009. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Pembenahan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui *Policy Screening Tool* Terhadap Rancangan Undang-Undang

Ayu Khoifah
UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
Email: ayu.kholifah@gmail.com
Naskah diterima: 13/7/2021, direvisi: 30/5/2022, disetujui: 3/6/2022

Abstract

Indonesia experienced a communication crisis in the legislative process that resulted in several laws being rejected by the public. The big demonstration against the ratification of the law began with the revision of the KPK Law, followed by the ratification of three other quite controversial laws, namely the amendment of Mineral and Coal Mining Law, the Constitutional Court Law, and the Job Creation Law. This condition is quite disturbing if it repeats itself in the future because it will be a ticking time bomb by continuously eroding public trust in the government. The law, which should be able to become social control, actually creates new problems and does not work effectively, because it does not accommodate the interests of the community, resulting in many rejections through demonstration actions. Representative democracy carried out by the legislature seems to need public assistance to make responsive laws that represent the public interests. This problem makes us aware that there must be improvements in the development of national laws by increasing public participation. This article is normative legal research that used qualitative analysis with a statute approach focused on procedures for the process of legislation. The results indicate that one of the efforts to optimize public participation in forming laws and regulations that do not get consensus from all the legislature's members is by applying the Policy Screening Tool (PST). PST is a policy analysis tool that could be a parameter of whether a legal draft is feasible to be passed or not.

Keywords: policy analysis, law development, screening tool, legal draft.

Abstrak

Indonesia mengalami krisis komunikasi dalam proses legislasi yang mengakibatkan beberapa undang-undang mendapatkan penolakan dari masyarakat. Demontrasi besar terhadap pengesahan undang-undang diawali dengan revisi UU KPK, kemudian diikuti tiga pengesahan undang-undang lainnya yang cukup kontroversial, yaitu revisi UU Minerba, UU MK dan UU Cipta Kerja. Kondisi tersebut cukup meresahkan apabila terulang kembali di kemudian hari, karena akan menjadi bom waktu dengan terus terkikisnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Hukum yang seharusnya mampu menjadi *social control,* justru mengakibatkan masalah baru dan tidak berjalan efektif karena tidak mengakomodir kepentingan masyarakat, sehingga mengakibatkan banyaknya penolakan melalui aksi-aksi demonstrasi. Demokrasi perwakilan yang diemban badan legislatif nampaknya memerlukan bantuan publik untuk bersama-sama menghasilkan peraturan perundang-undangan yang responsif dan mewakili kepentingan rakyat. Hal ini membuat kita sadar bahwa harus ada pembenahan dalam pembangunan hukum nasional dengan meningkatkan partisipasi masyarakat. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang merupakan penelitian hukum normatif menggunakan *statute approach* dengan fokus pada prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukan bahwa salah satu upaya optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak mendapatkan kata mufakat dari seluruh anggota legislatif, maka dapat diterapkan pelaksanaan *Policy Screening Tool* (PST). PST menjadi alat analisis kebijakan yang bisa menjadi parameter apakah sebuah RUU layak atau tidak untuk disahkan.

Kata Kunci: analisis kebijakan, pembangunan hukum, *screening tool*, RUU.

A. Pendahuluan

Alinea ke-5 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) menyebutkan bahwa kesejahteraan umum adalah tujuan utama dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Salah satu upaya mewujudkan kesejahteraan yaitu dengan membuat kebijakan yang diharapkan dapat menjadi solusi untuk mengatasi permasalahan yang ada melalui seperangkat aturan atau regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait. Hukum yang baik akan menciptakan keteraturan dalam masyarakat, namun ada kalanya sebuah produk hukum justru menjadi sumber konflik stabilitas negara. Fakta tersebut terjadi di Indonesia, terdapat peraturan perundang-undangan yang ditentang oleh berbagai pihak bahkan hingga menimbulkan kerusuhan hebat.

Beberapa undang-undang yang kontroversial dan mendapat penolakan dari masyarakat sejak periode ke-2 pemerintahan Presiden Joko Widodo diantaranya yaitu revisi UU KPK, UU Minerba, UU MK dan yang begitu sengit dikritik dan ditentang oleh banyak pihak di akhir tahun 2020 yaitu UU Cipta Kerja.[1] Ada 1.365 orang dari gabungan mahasiswa, buruh dan pelajar yang ditangkap oleh aparat pada tanggal 30 September 2019 saat demontrasi penolakan revisi UU KPK.[2] Selanjutnya aksi unjuk rasa menolak UU Cipta Kerja yang diwarnai tindakan anarkisme terjadi di 18 provinsi di seluruh Indonesia pada tanggal 6 sampai dengan 8 Oktober 2020.[3] Fenomena penolakan terhadap sebuah produk hukum menunjukan bahwa ada yang perlu diperbaiki dalam proses legislasi di Indonesia.

Pembuat kebijakan saat ini lebih fokus untuk menciptakan produk hukum yang dianggap dapat mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan menciptakan kepastian investasi, namun seakan lupa bahwa proses pembangunan hukum tersebut harus tetap *on the track*. Artinya pelaksanaan pembangunan hukum harus tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum, menegakan hak asasi manusia (HAM), serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan. Arah pembangunan jangka panjang tidak akan terwujud dengan baik sesuai dengan apa yang dicita-citakan jika dalam proses pelaksanaannya tidak berpegang teguh pada prinsip-prinsip yang telah disepakati bersama (keadilan, transparansi dan demokrasi). Rakyat akan merasa dikhianati apabila pemerintah ke luar jalur dan meninggalkan mereka tanpa mendapatkan kesejahteraan yang menjadi amanat konstitusi.

Banyaknya aksi penolakan terhadap sederet undang-undang merupakan respon adanya hak rakyat yang terabaikan hingga terancam atas undang-undang tersebut. Hal ini mencerminkan bahwa DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai aktor utama pembentuk undang-undang belum bisa menjadi "wakil" yang mampu menghasilkan produk hukum yang mengangkat dan melindungi kepentingan rakyat. David Hume sebagai seorang filsuf yang banyak mempengaruhi pemikiran filsafat hukum Jeremy Bentham menegaskan bahwa sesuatu yang berguna harus dapat membawa kebahagiaan bagi individu manusia. Begitu pula Bentham berpendapat bahwa hukum harus berguna bagi individu masyarakat demi mencapai kebahagiaan sebesar-besarnya, artinya kebahagiaan setiap individu dalam hidup layak untuk dilindungi, dipelihara dan dilestarikan.[4]

---

1. Deretan UU Kontroversial: UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Fitra Moerat Ramadhan, "Demo Revisi UU KPK Berujung Rusuh, Ada 1.365 Orang Ditangkap", Tempo.co, 15 Oktober 2019, diakses pada 30 Desember 2020, https://grafis.tempo.co/read/1851/demo-revisi-uu-kpk-berujung-rusuh-ada-1-365-orang-ditangkap.
3. BBC.com, "Omnibus Law: Demo Tolak UU Cipta Kerja di 18 Provinsi Diwarnai Kekerasan, YLBHI: Polisi Melakukan Pelanggaran", BBC News, 9 Oktober 2020, diakses pada 30 Desember 2020, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54469444.
4. Frederikus Fios, "Keadilan Hukum Jeremy Bentham dan Relevansinya Bagi Praktik Hukum Kontemporer", HUMANIORA, Volume 3 Nomor 1 (April 2012), 302.

Kesejahteraan umum baru bisa terwujud apabila dilaksanakan pembangunan yang tepat. Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith menyebutkan bahwa kesejahteraan tidak hanya diukur dari tingkat pertumbuhan ekonomi. Pembangunan harus mencerminkan perubahan sistem sosial masyarakat tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individu maupun kelompok untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih baik. Sistem sosial diartikan sebagai hubungan saling ketergantungan antara faktor-faktor ekonomi dan nonekonomi. Terbukti banyak kegagalan kebijakan pembangunan telah terjadi karena mengesampingkan variabel nonekonomi. Padahal pembangunan harus dipahami sebagai kenyataan fisik sekaligus keadaan mental (*state of mind*) dari suatu masyarakat.[5]

Kebahagiaan rakyat nampaknya tidak menjadi prioritas dalam pembentukan sederet undang-undang yang kontroversial di atas, melihat begitu banyak pihak yang melakukan penolakan. Padahal kebahagian merupakan unsur pokok dalam kesejahteraan yang diamanatkan oleh konstitusi. Bagaimana mungkin rakyat bisa sejahtera jika tidak bahagia. Joko Riskiyono berpendapat bahwa beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan atau badan legislatif cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau pribadi, sehingga diperlukan ruang partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.[6]

Pasal 33 ayat (4) UUDNRI 1945 menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi, namun pada kenyataannya ditemukan kebijakan ekonomi dari beberapa produk hukum yang justru mengikis prinsip dalam demokrasi ekonomi yaitu kebersamaan, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Prof. Dr. Adi Sulistyono dalam pidato pengukuhan Guru Besar-nya menyebutkan bahwa selama ini sistem ekonomi Indonesia adalah sitem ekonomi kapitalis "malu-malu" (malu untuk diakui pemerintah), sehingga banyak peraturan perundang-undangan yang lebih mengabdi pada konglomerasi dibandingkan rakyat kecil.[7] Perjuangan berat sebenarnya adalah merealisasi amanat konstitusi dengan menghasilkan produk hukum yang melindungi segenap rakyat bangsa Indonesia.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam sebuah acara penghargaan wajib pajak pernah memberikan pernyataan bahwa: "Dulu ketika pemerintah sangat otoriter, investasi datang. Begitu kita demokratis, kemampuan kita untuk membuat lingkungan investasi yang baik itu berkurang. Di sini kita ingin tetap demokratis, tapi tetap menarik investasi..".[8] Pernyataan tersebut seperti berkata bahwa sistem demokrasi tidak mendukung iklim investasi. Sebelum mengambinghitamkan demokrasi, alangkah bijaknya jika melihat pada akar permasalahan yaitu mengapa sistem demokrasi yang kita anut selama ini belum sepenuhnya maksimal sehingga tidak membuahkan hasil yang diharapkan.

The Economist Intelligence Unit (EIU) merilis indeks demokrasi berbagai negara pada tahun 2019, dan Indonesia masih menjadi negara dengan kategori *flawed democracy* atau negara dengan sistem demokrasi yang cacat. Lebih lanjut dijelaskan bahwa negara-negara dengan kategori *flawed* democracy memang sudah menjalankan pemilihan umum secara bebas dan adil serta menghormati kebebasan sipil, namun terdapat kelemahan dalam aspek demokrasi lainnya seperti masalah dalam

5. Faktor-faktor nonekonomi diantaranya: sikap hidup, etos kerja, birokrasi publik dan swasta, hukum, sistem administrasi, budaya, agama, kadar partisipasi masyarakat, serta eksistensi kelas ekonomi dan sosial. Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, Pembangunan Ekonomi, Edisi Ke-11, Jilid 1, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), 15-27.
6. Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", Aspirasi, Volume 6 Nomor 2(Desember 2015), 167.
7. Adi Sulistyono, "Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030", Pidato, Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 17 Nopember 2007.
8. Ariyani Yakti Widyastuti, "Sri Mulyani: Saat Pemerintah Sangat Otoriter, Investasi Datang", 7 Juni 2022, diakses pada 9 Juni 2022, https://bisnis.tempo.co/read/1225109/sri-mulyani-saat-pemerintah-sangat-otoriter-investasi-datang/full&view=ok.

pemerintahan, budaya politik yang terbelakang dan tingkat partisipasi masyarakat yang rendah.[9] Hal demikian juga diungkapkan oleh Marcuz dan Edward bahwa banyak lembaga dan kebijakan di Indonesia yang dipenuhi cacat struktural yang mengakar.[10]

Skeptis terhadap sistem demokrasi sudah ada sejak kemunculan demokrasi itu sendiri, jadi bukanlah hal baru dan bukan sikap yang tepat saat mengetahui bahwa bukan sistem demokrasinya yang salah, tetapi eksekutor dan eksekusinya yang belum baik. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh beberapa pakar ekonomi dan politik menunjukan bahwa negara-negara yang bertransisi dari nondemokrasi ke negara demokrasi mengalami peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita 20% lebih tinggi dalam 25 tahun ke depan daripada negara yang tetap nondemokrasi.[11] Itu artinya Indonesia sebenarnya dapat tetap menjadi negara demokrasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pasal 1 ayat 2 UUDNRI 1945 telah dengan jelas menegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat.

Langkah yang perlu diambil untuk mengatasi kekacauan yang ditimbulkan dari produk hukum kontroversial saat ini tentunya dengan membenahi demokrasi yang cacat melalui pembangunan hukum nasional. Salah satu inti dari demokrasi adalah recognition (pengakuan) yang berarti bahwa masing-masing warga negara niscaya harus diakui eksistensinya. Legislasi dalam perspektif demokrasi begitu memperhatikan opini publik.[12] Eksistensi warga negara dalam proses legislasi ditunjukkan dengan terpenuhinya hak masyarakat untuk berpartisipasi dan memiliki peran penting dalam menentukan arah kebijakan.

Partisipasi masyarakat adalah wujud dari keberhasilan sistem demokrasi suatu negara. Demokrasi tanpa mendengar suara rakyat sama dengan omong kosong. Pada bulan Maret 2020 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menyusun catatan kritis terhadap RUU Cipta Kerja, yang mana salah satu kesimpulannya menyebutkan bahwa proses penyusunan legislasi yang menyangkut persoalan hajat hidup orang banyak perlu dilakukan dengan proses yang hati-hati dan partisipatif, oleh karena itu RUU Cipta Kerja perlu perlu disusun ulang.[13] Meskipun terdapat paradoks di mana beberapa lembaga survei menunjukan bahwa lebih dari 50% responden mendukung RUU Cipta Kerja, namun RUU Cipta Kerja yang disahkan pada 5 Oktober 2020 tanpa ada penyusunan ulang yang melibatkan unsur masyarakat terkait, terbukti menimbulkan berbagai reaksi penolakan dari masyarakat. Kerusuhan yang tak terelakan pun terjadi sebagai bentuk kekecewaan terhadap pemerintah.

Pasal 96 UU No. 12 tahun 2011 menyebutkan bahwa masyarakat dapat memeberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan maupun pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. Alangkah baiknya masukan masyarakat seharusnya memiliki nilai yang dapat turut menentukan akan lolos atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan, bukan sekedar catatan yang bisa dikesampingkan. Pemerintah harus dapat mengoptimalkan peran masyarakat secara luas melalui teknologi di era digital saat ini agar rakyat dapat secara langsung menyuarakan aspirasinya berdasarkan asas keterbukaan informasi publik. Jika konflik akibat sebuah peraturan perundang-undangan terus berulang, maka kita akan semakin jauh dalam menggapai kesejahteraan rakyat.

---

9. The Economist Intelligence Unit (EIU), "Democracy Index 2019", Economist Intelligence, 22 Januari 2020, diakses pada 10 Januari 2021, https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019.
10. Marcuz Mietzener dan Edward Aspinall, "Problem of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society", (Singapura: Institute of Southest Asian Studies, 2010), 17.
11. Daron Acemoglu et.all., "Democracy Does Cause Growth", Jurnal of Political Economy Volume 127, Nomor 1 (Januari 2019), 48
12. Anis Ibrahim, "Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur", (Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008), 170.
13. Sigit Riyanto, et al., "Catatan Kritis Terhadap Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)", Kertas Kebijakan, Edisi 2, 5 November 2020. Diunduh melalui https://law.ugm.ac.id/kertas-kebijakan-catatan-kritis-terhadap-uu-no-11-tahun-2020-tentang-cipta-kerja/

Keresahan terhadap berbagai masalah yang ditimbulkan dari pengesahan sebuah undang-undang membuat penulis merasa perlu menawarkan gagasan berupa tindakan preventif yang dapat memitigasi risiko konflik pasca disahkannya sebuah undang-undang, yaitu melalui proses analisis kebijakan yang sekaligus dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Alat analisis kebijakan berupa *Policy Screening Tool* (untuk selanjutnya disebut *screening*) merupakan salah satu metode analisis kebijakan yang bisa merangkul aspirasi publik. Tahapan screening pada eksekusinya melibatkan *stakeholders* dalam upaya menghasilkan produk hukum yang sesuai harapan bersama dan bisa mensejahterakan masyarakat.

Penelitian hukum yang membahas screening sebagai alat analisis kebijakan dalam mengahasilkan sebuah produk hukum sangatlah langka, karena istilah *screening* kebanyakan digunakan dalam dunia kesehatan. Warren E. Walker pernah menawarkan konsep tahapan screening dalam artikelnya pada tahun 1986 yang berjudul The Use of *Screening* in *Policy Analysis*. Walker menyebutkan bahwa studi analisis kebijakan harus secara eksplisit memasukkan tahapan *screening* sebagai alternatif dalam pertimbangan kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan di Belanda.[14] Namun sayangnya tidak ada penelitian lebih lanjut lainnya yang membahas tahapan screening dalam perumusan suatu perundang-undangan.

Laura Musikanski dalam tulisannya *Happines in Public Policy*, yang menyebutkan bahwa PST menyediakan ruang bagi setiap orang untuk berpartisipasi dalam rangka pembangunan untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan. Laura sedikit menguraikan cara kerja PST seperti yang diterapkan di Bhutan, kemudian mendeskripsikan bagaimana Inggris dan Amerika mencoba untuk mengadopsi *Gross National Happines* (GNH) screening sebagai acuan dalam pembentukan sebuah produk hukum.[15] Kemudian ada Stephan Sonnenberg dan Kristen DeRemer yang sekilas telah membahas tentang PST, namun lebih menitikberatkan pada GNH yang menjadi ukuran keadilan produk hukum di Bhutan.[16] Hampir seluruh penelitian tentang PST memang selalu berkaitan dengan Bhutan, karena baru Bhutan yang benar-benar menerapkan kebijakan tersebut dan sekaligus sebagai negara pertama yang mengusung konsep GNH *Policy Screening Tool* pada tahun 2008.[17]

Penelitian ini mencoba mengambil konsep screening untuk kemudian diterapkan dalam proses legislasi di Indonesia. Analisis yang dilakukan tentunya akan menyesuaikan dengan sistem dan aturan pembentukan peratuan perundang-undangan di Indonesia. Tahapan asesmen berupa screening sebelum sebuah RUU disahkan di Indonesia belum pernah ditawarkan dalam kajian analisis sebuah penelitian. Poin-poin yang akan menjadi fokus permasalahan yang akan dikupas dalam penelitian ini meliputi: 1) Seperti apakah cara kerja screening sehingga dapat dijadikan sebagai alat analisis kebijakan di Indonesia; 2) Bagaimana screening dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan; 3) Mengapa *screening* dapat berdampak positif terhadap pembangunan hukum nasioal. Permasalahan-permasalahan tersebut akan dibahas dalam penelitian ini baik secara teoritis maupun konseptual.

14. Warren E. Walker, "The Use of Screening in Policy Analysis", MANAGEMENT SCIENCE Volume 23 Nomor 4 (April 1986), 389.
15. Laura Musikanski, "Happiness in Public Policy", Journal of Social Change, Volume 6, Isuue 1 (2014), 57.
16. Stephan Sonnenberg dan Kristen DeRemer, "GNH and Justice: A Framework for Rule of Law Development Efforts in Bhutan", The Journal of Gross National Happines and Law, Volume 1, 21 Februari 2021.
17. Dorji Yanka, et.all, "Carbon Neutral Policy in Action: The Case of Bhutan", Climate Policy, 2018. DOI: 10.1080/14693062.2018.1551187.

B. Pembahasan

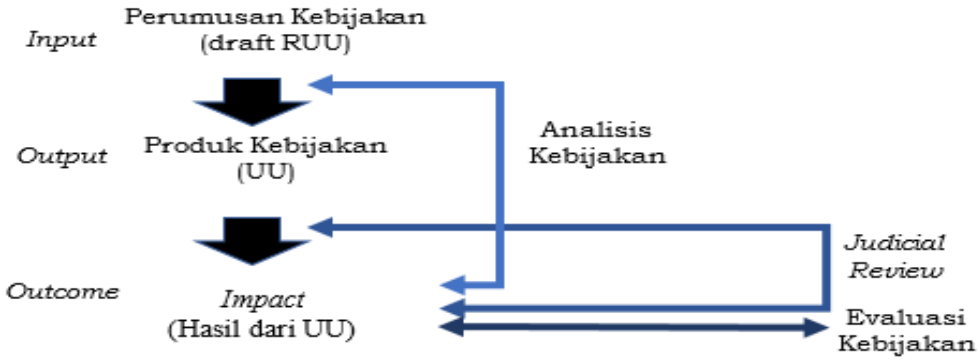
Konsep *screening* yang diangkat dalam penelitian ini akan dijabarkan melaui tiga subbab, yaitu landasan mengapa metode *screening* dipilih sebagai metode analisis kebijakan. Kemudian diuraikan bagaimana pelaksanaan metode *screening* yang di dalamnya terdapat peran masyarakat dapat menentukan layak atau tidaknya sebuah RUU disahkan. Selanjutnya, pemaparan di subbab terakhir yaitu menjabarkan seperti apakah screening nantinya bisa berkontribusi terhadap pembangunan hukum nasional.

B.1. *Screening* sebagai Metode Analisis Kebijakan

Asal muasal kemunculan studi analisis kebijakan yaitu berawal dari banyaknya kebijakan yang kurang memuaskan. Kebijakan tidak memecahkan masalah namun justru menciptakan masalah baru. Sehingga kebijkan yang kurang baik tersebut berdampak terhadap kinerja kehidupan yang kurang baik pula.[18] Permasalahan yang sedang dihadapi di Indonesia saat ini memerlukan adanya tahapan analisis kebijakan dalam proses legislasi sebagai upaya menghasilkan produk undang-undang yang lebih baik dan tidak lagi mengakibatkan konflik antara pemerintah dan rakyat. Beda halnya dengan evaluasi kebijakan atau *judicial review* yang menganalisis sebuah kebijakan pasca disahkan, analisis kebijakan dapat dilakukan baik sebelum dan sesudah RUU disahkan.

Pelaksanaan analisis kebijakan yang bisa menjadi cara memitigasi risiko konflik pasca disahkannya sebuah undang-undang patut menjadi alternatif penyelesaian masalah yang saat ini dialami Indonesia, yaitu benturan kepentingan karena tidak sesuainya sebuah undang-undang dengan harapan rakyat. Praktik analisis kebijakan dalam proses pembentukan undang-undang dapat dilihat dalam Bagan 1.

Bagan 1. Praktik Analisis Kebijakan



Analisis kebijakan dapat dilakukan sejak perumusan draft RUU dalam proses legislasi, sedangkan *judicial review* baru bisa diajukan apabila undang-undang telah disahkan. Lebih jauh lagi evaluasi kebijakan dilakukan apabila sudah terlihat dampak atau hasil kinerja dari sebuah kebijkan yang telah berlaku. Hal tersebut menunjukan bahwa analisis kebijakan memiliki cakupan yang lebih luas, sehingga dapat dijadikan langkah preventif sekaligus represif dalam menghadapi kemungkinan risiko yang timbul dari sebuah kebijakan. Sementara *judicial review* dan evaluasi kebijakan merupakan suatu wujud tindakan untuk mengatasi ketidakpuasan terhadap suatu kebijakan.

Model dasar dalam studi analisis kebijakan terbagi dua mazhab, yaitu *rational-comprehensive* dan *garbage-can*. Perbedaan keduanya terletak pada penempatan rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Model *rational-comprehensive* mendefinisikan bahwa kebijakan adalah proses yang sepenuhnya rasional.

18. Riant Nugroho Dwidjowijoto, "Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang", (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006), 57.

Sebaliknya, model *garbage-can* sedikit sekali melibatkan proses yang rasional, dalam artian kegiatan ilmiah. Berangkat dari kedua model dasar tersebut, muncullah model *mixed-scanning* yang mencoba menengahi dua aliran mazhab tadi dengan mengakui keterbatasan nalar manusia dan melihat proses kebijakan sebagai perhitungan rasional-politis yang diwarnai tawar menawar antar berbagai aktor dan kepentingan.[19]

Proses tawar menawar dalam model mixed-scanning dapat diakomodir dengan pendekatan deliberative policy. Pendekatan deliberative policy mencoba menyeimbangkan kekuasaan antar warga negara dan mengijinkan partisipasi bebas yang setara antara mereka.[20] Pengambilan keputusan melalui pendekatan deliberative policy merupakan bentuk pendekatan yang ada dalam sistem *deliberative democracy*. Gutmann dan Thompson menegaskan bahwa hal yang mendasar dalam sistem demokrasi deliberasi adalah di mana sebuah keputusan atau kebijakan publik dibenarkan apabila dibuat bersama oleh warga negara dan perwakilannya. Akan tetapi, tidak semua isu kebijakan menuntut adanya deliberasi. Demokrasi deliberasi membuka peluang pengambilan keputusan dengan cara lain selama dalam prosesnya sudah tercipta musyawarah mufakat.[21]

Berdasarkan sistem demokrasi deliberasi tersebut – jika dikaitkan dengan proses legislasi, maka rumusan kebijakan atau substansi undang-undang harus dikomunikasikan dengan melibatkan seluruh unsur warga negara yang yang berpotensi terdampak atas kebijakan tersebut apabila terdapat ketidaksepakatan. Ketidaksepakatan di sini dapat berasal baik dari anggota DPR sebagai representatif maupun masyarakat secara umum. Salah satu metode yang dapat digunakan sebagai alat analisis kebijakan yang bisa digunakan untuk menakar kadar baik dan tidaknya sebuah undang-undang, yaitu melalui metode screening RUU sebelum disahkan.

Warren E. Walker mengatakan bahwa screening adalah tahapan yang implisit dari sekian banyaknya studi analisis kebijakan. Literatur yang membahas tentang screening kebijakan juga sangat jarang ditemukan.[22] Bahkan dalam *Black's Law Dictionary* – sebagai kamus hukum rujukan para sarjana hukum, tidak ditemukan istilah *screening*. Selama ini istilah screening hanya banyak ditemui dalam dunia medis. Cambridge Dictionary mengartikan istilah *screening* dengan *tests or examinations to discover if there is anything wrong with something*.[23] Jika ditarik ke dalam proses legislasi, maka screening adalah tahapan untuk menguji sebuah RUU guna mengatahui apakah proses pembentukan dan/atau substansi dari RUU bermasalah atau tidak.

Kondisi yang sering terjadi jika dalam proses legislasi terjadi deadlock (jalan buntu, tidak ada kesepakatan), maka ditempuh jalan lobbying dan terakhir voting. Padahal praktik lobbying dan voting sangat rawan terhadap money politics dan dapat mengakibatkan proses legislasi tidak lagi netral tanpa intervensi.[24] Di sinilah pentingnya transparansi sebuah proses legislasi, agar masyarakat dapat menjadi public control terhadap hal-hal menyimpang yang mungkin ditempuh oleh para pembuat kebijakan. Alangkah lebih baik lagi jika masyarakat sendiri dapat turut memberikan umpan balik yang solutif terhadap masalah pertentangan yang terjadi dalam perumusan RUU tersebut.

Screening sebagai salah satu metode analisis kebijakan tentunya memiliki tujuan yang sama dengan manfaat dari analisis itu sendiri, yaitu untuk menemukan "best policy". Belajar dari Bhutan sebagai negara yang dengan eksplisit telah menetapkan tahapan screening sebagai bagian dari proses legislasi, ada

19. Yunan Syaifullah, "Modul Pelatihan dan Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik", (Malang: UMM Press, 2019), 20-22.
20. Rutiana Dwi Wahyuningsih, "Membangun Kepercayaan Publik melalui Kebiajakan Sosial Inklusif", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 15 Nomor 1 (Juli 2011), 32.
21. Amy Gutmadd dan Dennis Thompson, "Why Deliberative Democracy?," (United Kingdom: Princeton University Press, 2004), 3.
22. Warren E. Walker, "The Use of Screening in Policy Analysis", MANAGEMENT SCIENCE Volume 23 Nomor 4 (April 1986), 389.
23. https://dictionary.cambridge.org/amp/english/screening. Diakses pada 10 Januari 2021.
24. Ade Saptomo et.all., Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Awal Grand Design Hukum Nasional), (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, 2019), 24.

kerangka acuan yang digunakan dalam proses screening sebagai parameter lolos atau tidaknya sebuah draft kebijakan. Policy Screening Tool (PST) di Bhutan mengacu pada sebuah konsep yang disebut Gross National Happiness (GNH) sebagai indikator kebagahagiaan kolektif suatu bangsa. Oleh karena itu, beberapa poin yang ada dalam screening kebijakan di Bhutan menekankan bahwa sebuah kebijakan tidak boleh mengganggu kebahagiaan atau meningkatkan stress warga negaranya.[25]

Screening didasarkan pada sejumlah indikator yang menentukan apakah sebuah kebijakan layak untuk diterapkan atau tidak. Kemudian setiap indikator memiliki empat skala poin penilaian dari 1-4. Skala nilai terendah menunjukan bahwa kebijakan akan berdampak sangat negatif pada satu indikator tersebut.[26] Sebaliknya, skala tertinggi menunjukan bahwa sebuah kebijakan memiliki dampak positif pada indikator terkait. Beberapa indikator dalam screening yang sudah diterapkan di Bhutan diantaranya:

Tabel 1. Indikator dalam *Policy Screening Tool*

1. Equity	9. Family	17. Anti-Corruption
2. Economic Security	10. Spirituality	18. Judiciary Access
3. Material Well-Being	11. Recreation	19. Judiciary Effectiveness
4. Pollution	12. Support	20. Rights
5. Biodiversity	13. Health	21. Culture
6. Nature	14. Stress	22. Discrimination
7. Learning	15. Information	23. Value
8. Productivity	16. Participation	

Sumber: Dorji Penjore, GNH Screening Tool[27]

Contoh penilaian sebuah indikator dari skala 1-4 dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Skala Penilaian Indikator dalam *Policy Screening Tool*

Stress	Will increase levels of stress in the populations	Do not know the effects on levels of stress in the population	Will not have any appreciable effects on levels of stress	Will decrease levels of stress in the population
	1	**2**	**3**	**4**

Sumber: Norbu Wangchuk, *Operationalizing Gross National Happiness*[28]

Kebijakan yang dapat lolos dan layak untuk disahkan berdasarkan PST di Bhutan adalah kebijakan yang minimal masuk dalam kategori *neutral*, sedangkan apabila skornya dibawah netral maka harus ada perbaikan terhadap kebijakan tersebut sampai skornya minimal mencapai kategori netral. Indonesia dapat menyusun standar *screening*-nya sendiri berdasarkan apa yang diamanatkan dalam undang-undang, misalnya kesesuaian dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai *ground norm* yang telah disepakati bangsa. Apalagi terdapat Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) yang bisa turut menjadi komite *screening* RUU.

Screening dalam proses legislasi dapat memitigasi risiko yang mungkin muncul pasca undang-undang disahkan, salah satunya yaitu konflik penolakan undang-undang dari berbagai pihak. Sebab *screening* menciptakan komunikasi antara pembuat undang-undang dan stakeholders. Meskipun untuk menciptakan standar kebijakan di mana nilai yang dikejar adalah *negotiating zone* itu tidak mudah, namun setidaknya

25. Jigmi Y. Thinley, "What is Gross National Happiness?" (Thimpu: Centre for Bhutan Studies, 2012), 4.
26. Norbu Wangchuk, Operationalizing Gross National Happiness, Disajikan dalam Asia Workshop di Bangkok, Thailand, 14-17 Maret 2012. Diakses 20 November 2020 pada laman http://www.gcca.eu/sites/default/files/GCCA/Workshop_Asia_Presentation2_Bhutan_Norbu_Wangchuk.pdf.
27. Dorji Penjore, "GNH Screening Tool", (Thimpu: Centre for Bhutan Studies, 2008), 10.
28. Skala nilai 1: *negative score*, 2: *uncertain*, 3: *Neutral*, 4: *positive score*. Lihat Norbu Wangchuk, *Operationalizing Gross National Happiness*.

cara yang digunakan mudah. Lagipula jika mengacu pada demokrasi deliberasi, tidak semua kebijakan harus melewati proses screening apabila memang sudah ada kata mufakat dalam proses legislasi tersebut.

Mufakat dalam proses penyusunan undang-undang di Indonesia dapat diartikan bahwa seluruh anggota DPR yang berasal dari berbagai fraksi sudah seiya sekata. Apabila ada penolakan, maka ada tahapan untuk membenahi RUU terlebih dahulu sebelum akhirnya disahkan. Melihat ke belakang beberapa undang-undang yang kontroversial (UU KPK, UU Minerba dan UU Cipta Kerja), beberapa fraksi dengan tegas menolak RUU tersebut. Namun sayangnya RUU tersebut tetap diloloskan walaupun mendapat kritik bertubi-tubi. Jika tujuan utama adalah untuk menemukan regulasi terbaik, seharusnya apa yang disuarakan dalam penolakan tersebut didengar dan menjadi bahan untuk membenahi draft yang sudah ada. Oleh karena itu, dengan ini tahapan screening dalam proses legislasi perlu dipertimbangkan sebagai upaya untuk menemukan formulasi terbaik dari sebuah kebijakan.

B.2. Partisipasi Masyarakat dalam *Screening* RUU (Rancangan Undang-Undang)

Partisipasi masyarakat Indonesia dalam proses legislasi untuk saat ini masih belum begitu berpengaruh untuk menentukan formulasi kebijakan yang diharapkan. Namun dengan disahkannya UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), setidaknya Indonesia sedang melangkah untuk menuju demokrasi yang partisipatif. Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam proses legislasi yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan diskusi. Selanjutnya disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Kesempatan untuk turut berpartisipasi dalam proses legislasi sayangnya belum dapat dijangkau dengan mudah oleh masyarakat luas, penyebabnya terutama karena dokumen dan informasi hukum belum sepenuhnya transparan dan didukung melalui sistem penyelenggaraan elektronik yang baik oleh pemerintah. Sudah saatnya masyarakat dapat mengambil peran dalam poses legislasi bukan sebagai responden yang hanya bisa menyuarakan pendapat apabila terpilih, tapi sebagai warga negara yang memiliki hak mengeluakan pendapat dengan dukungan kemudahan akses yang disediakan dengan catatan telah memenuhi kriteria sebagai stakeholders. Dengan demikian hukum diharapkan akan semakin dekat sebagai hukum responsif yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan umum.

Feeley dalam jurnalnya menyebutkan bahwa hukum yang responsif fokus terhadap apa yang menjadi tujuan bangsa, dan produk hukum merupakan satu instrumen untuk mewujudkannya. Hukum yang responsif menuntut adanya akuntabilitas, tidak semata-mata mengisi kekosongan hukum tapi juga dengan teguh memegang apa yang menjadi tujuan dari hukum itu sendiri. Oleh karena itu *responsive law* memiliki kriteria yang fleksibel, mengijinkan adanya diskusi, dinamis dan menghendaki sebuah penyelarasan.[29] *Responsive law* merupakan tipe hukum yang begitu memperhatikan kebutuhan rakyatnya untuk sejahtera, sehingga mengijinkan rakyatnya untuk ikut menentukan arah kebijakan hukum.

Akses masyarakat terhadap draft RUU di Indonesia saat ini masih belum maksimal, masyarakat belum bisa mengakses draft RUU yang belum disahkan. Studi PSHK di tahun 2006 menunjukan bahwa ada dua hal penting yang mempengaruhi kualitas partisipasi dalam proses legislasi, yaitu: Pertama, standar transparansi yang berbeda antara satu pihak dan lainnya. Kedua, partisipasi dan transparansi seringkali didapatkan karena ada tekanan dari luar, bukan kerelaan dari pembahasnya sendiri.[30] Dengan kondisi

29. Malcolm M. Feeley, "Law, Legitimacy, and Symbols: An Expanded View of Law and Society in Transition", Micighan Law Review Volume 77 Nomor 3 (1979), 903.
30. Departemen Hukum dan HAM RI BPHN, "Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN", (Jakarta: Badan Pembinaa Hukum Nasional, 2006), 293-294.

tersebut maka yang perlu dipersiapkan dalam menunjang keterbukaan informasi publik dalam *screening* RUU adalah dasar hukum yang dengan tegas mengatur akses informasi terhadap proses legislasi mulai dari perencaan hingga diundangkan beserta konsekuensi hukumnya.

Masyarakat luas secara umum hanya memiliki sedikit andil dalam menentukan lolos tidaknya sebuah produk hukum yang bahkan sudah mengundang kegaduhan dan kontroversi. Ketidakpuasan masyarakat baru dapat disuarakan setelah RUU disahkan dengan cara mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Padahal, prinsip *check and balance* yang baru ada saat RUU disahkan dapat mengakibatkan sebuah produk hukum dinyatakan tidak mengikat atau tidak memiliki kekuatan hukum apabila terbukti baik secara formil ataupun materil tidak sesuai dengan konstitusi. Ini akan menambah ketidakpastian sebuah regulasi seperti yang terjadi pada UU Cipta Kerja saat ini yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.[31]

Beberapa pakar hukum tata negara seringkali menyuarakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum, sehingga muatan dari aturan tersebut mencerminkan keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.[32] Namun di sisi lain, fakta yang tidak dapat dipungkiri adalah bahwa hukum merupakan produk politik.[33] Meskipun ruang partisipasi masyarakat disediakan dalam bentuk dengar pendapat atau *public hearing*, namun otoritas pengambilan keputusan tetap ada di tangan badan legislatif.[34] Kegiatan dengar pendapat seolah hanya menjadi sebuah formalitas tanpa ada respon dalam bentuk upaya untuk menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat secara luas dan merata.

Penggunaan *screening* sebagai alat analisis kebijakan dengan *model mixed-scanning* yang menggunakan pendekatan *deliberative policy*, sudah barang tentu harus mengoptimalkan peran masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengambilan keputusan pada sistem demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan. Demokrasi deliberatif mengutamakan musyawarah dan kerja sama dengan mengharmonisasikan ide antar para pihak. Sementara demokrasi perwakilan menekankan keterwakilan (*representation*) yang ditandai dengan kompetisi politik, kemenangan dan kekalahan.[35]

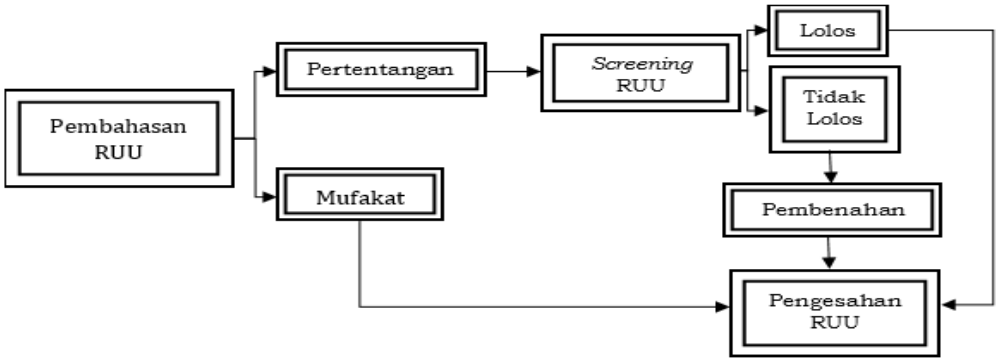
Pemilihan pendekatan deliberatif dalam *model mixed-scanning* bukan tanpa alasan, beberapa penelitian mengemukakan bahwa kebijakan deliberatif sejauh ini merupakan model kebijakan yang paling efektif dalam mengatasi konflik.[36] Kunci dari penyelesaian konflik tersebut yaitu melalui komunikasi yang dibangun guna mentransformasikan perbedaan kepentingan menjadi satu formulasi kebijakan yang disepakati bersama. DPR sebagai badan legislatif yang menjadi ciri sebuah demokrasi perwakilan di Indonesia tidak bisa dihilangkan begitu saja kewenangannya dengan diberlakukannya pendekatan *policy deliberative*, namun penulis mencoba menghadirkan peran perwakilan dan dialog deliberasi sesuai dengan kebutuhan yang dilihat dari respon setiap situasi dalam penyusunan perundang-undangan.

RUU yang sejak proses perencanaan hingga pengesahan berjalan mulus atau disepakati oleh seluruh badan legislatif tanpa ada penolakan satupun dari perwakilan fraksi dan *stakeholders*, maka tidak diperlukan screening undang-undang dalam proses legislasinya. Adapun RUU yang mengalami masalah dengan adanya penolakan atau ketidaksepakan seorang dan/atau lebih dari anggota perwakilan badan legislatif atau masyarakat, terhadap proses maupun substansinya, maka perlu dilakukan tahapan *screening* untuk

31. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020.
32. Mahfud MD, "Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia", JURNAL HUKUM Volume 3 Nomor 16 (Juli 2009), 297.
33. Nano Tresba Arfana, "Enny Nurbaningsih: Hukum Merupakan Produk Politik". Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 27 September 2020, diakses 29 Mei 2022, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16605&menu=2.
34. Ratnia Solihah, "Partisipasi Publik Melalui Public Hearing dalam Perumusan Kebijakan Publik", Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam Volume 3 Nomor 2 (2017), 123.
35. Antun Mardiyanta, "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasi", Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Volume 24 Nomor 3 (Juli-September 2011), 268.
36. Ibid.

menganalisis apakah RUU tersebut bermasalah dan akan berdampak buruk jika disahkan. Ini seperti sebuah uji kelayakan apakah RUU layak dijadikan sebuah norma yang mengatur kehidupan masyarakat dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Ilustrasi model pelaksanaan screening dapat dilihat dalam Bagan 2.

Bagan 2. *Screening* dalam Alur Proses Legislasi



Bagan 2 menunjukan alur proses legislasi dimulai dari proses pembahasan hingga pengesahan RUU. Apabila dalam proses pembahasan terdapat pertentangan sehingga sulit mencapai mufakat, maka barulah tahap screening diperlukan. Screening dapat mengokohkan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi untuk tetap dijunjung dalam undang-undang. Pengambilan keputusan dalam demokrasi deliberatif setidaknya harus memenuhi tiga kriteria, yaitu influence, inclusion dan deliberation. Influence berarti proses pengambilan keputusan harus memiliki peran untuk mempengaruhi dan menentukan arah kebijakan. Kemudian kriteria inclusion menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi seluruh lapisan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Terakhir kriteria deliberation yaitu tersedianya dialog terbuka dan kemudahan akses informasi.[37]

Seluruh kriteria pengambilan keputusan dalam demokrasi deliberatif dapat detemukan sekaligus melalui proses screening RUU, berikut penjelasannya:

Tabel 3. Kriteria Demokrasi Deliberatif dalam *Screening* RUU

Kriteria	Screening RUU
Influence	Screening dapat menentukan sebuah RUU layak untuk disahkan atau tidak melalui pemenuhan batasan nilai minimum dengan kategori netral.
Inclusion	Screening memanfaatkan teknologi informasi untuk menyediakan kemudahan akses bagi masayarakat sebagai stakeholders untuk berpartisipasi secara langsung.
Deliberation	Pemerintah menyedikan kolom saran dalam lembar screening sebagai sarana bertukar ide dan gagasan, serta membuka akses data hasil screening dengan tetap merahasikan identitas partisipan.

Partisipasi masyarakat yang sudah memiliki kekuatan untuk menentukan sebuah pengambilan keputusan atau kebijakan publik merupakan partisipasi dalam tingkatan puncak yang disebut dengan *citizen control*.[38] Jika screening RUU dapat terlaksana dengan transparan dan akuntabel, maka akan menjadi pencapaian terbesar partisipasi masyarakat dalam perjalanan sejarah pembentukan undang-undang. Pelaksanaan screening RUU diharapkan lebih dari sekedar *e-voting*, tapi juga sebagai media transfer gagasan yang brilian.

37. Janette Hartz-Karp, "A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City", Journal of Public Deliberation, Volume 1 Nomor 1 (2005), 5.

38. Sherry Arnstein dalam essai-nya yang berjudul "A Ladder of Citizen Participation" menyebutkan bahwa ada delapan tingkatan partisipasi masyarakat, mulai dari yang terndah yaitu manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power dan terakhir citizen control. Archon Fung, "Varietes of Participation in Complex Governance", Public Administration Review, Volume 66 (Desember 2006), 67.

B.3. Kontribusi *Screening* RUU terhadap Pembangunan Hukum Nasional

Pembangunan hukum tidak hanya ditujukan terhadap pembenahan peraturan prundang-undangan, tapi memiliki arti yang lebih luas mencakup pembangunan budaya hukum, struktur hukum, substansi hukum, serta sistem informasi dan komunikasi hukum.[39] Masing-masing dari unsur tersebut saling mempengaruhi, jika salah satu unsur ditangani dengan baik maka akan berdampak positif juga pada unsur yang lain, begitu pula sebaliknya. Dilakukannya analisis kebijakan yang mendalam melalui skrinig terhadap undang-undang bermasalah tentunya diharapkan bisa mengoptimalkan pembangunan hukum nasional, karena jika tidak diperbaiki maka bisa menghambat gerak pembangunan yang direncanakan.

Pertama, pembangunan hukum nasional, yaitu berkaitan dengan unsur budaya hukum. Pengertian budaya hukum identik dengan kesadaran hukum dari subjek hukum secara keseluruhan. Budaya hukum yang kuat digambarkan dengan keadaan masyarakat yang sangat patuh dalam mentaati nilai-nilai hukum yang ada dalam masyarakat.[40] Kepatuhan terhadap hukum yang berasal dari kesadaran hukum bukanlah kepatuhan karena adanya tekanan dari luar atau paksaan untuk mematuhi, tapi subjek hukum secara sukarela taat terhadap hukum berdasarkan keyakinannya bahwa hukum tersebut membawa kebaikan.

Budaya hukum masyarakat dapat terus ditingkatkan apabila produk hukum yang ada bisa menjamin dan melindungi hak-hak mereka. Akan tetapi jika produk hukum tidak sejalan dengan apa yang masyarakat harapkan, maka hukum akan sulit berjalan efektif di masyarakat. *Screening* RUU dengan partisipasi masyarakat tentunya membantu menciptakan hukum yang responsif sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ini merupakan salah satu bagian dari pembangunan budaya hukum masyarakat. Selain itu, screening RUU juga menghendaki adanya tranparansi informasi proses legislasi yang bisa menjadi cara sosialisasi hukum dan dapat menjadi bahan pendidikan hukum bagi masyarakat.

Kedua, pembangunan terhadap struktur hukum. Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa struktur hukum adalah elemen dasar dari sebuah sistem, layaknya tulang yang menopang pergerakan tubuh.[41] Jika salah satu bagian tulang (struktur hukum) cedera, maka sistem hukum tidak dapat bekerja maksimal bahkan bisa saja mengalami kelumpuhan. Menurut Bachsan Mustofa, struktur hukum di Indonesia adalah aparat yang mencakup seluruh badan baik itu legislatif, eksekutif dan yudikatif.[42] Struktur hukum berkaitan dengan dengan lembaga dan person, maka pembangunan struktur hukum tentunya berkaitan dengan prinsip *good governance*.

Screening RUU membantu terciptanya *good governance* melalui adanya partisipasi masyarakat yang nondiskriminasi dan akuntabel sebagai upaya meningkatkan pengawasan publik dalam proses legislasi. Proses legislasi sarat akan kepentingan-kepentingan yang saling ingin mendahului dan bahkan berbenturan, sehingga perlu kehadiran publik sebagai pihak yang netral untuk turut memberikan gagasan. Pengawasan publik dalam screening RUU dapat menjadi sistem penjagaan yang lebih ketat agar aktor-aktor yang berperan dalam proses legislasi tidak *out of the track* dan tetap memegang teguh prinsip *good governance*.

Ketiga, pembangunan materi atau substansi hukum. Regulator tidak bisa bertindak gegabah menyusun sebuah peraturan sebelum melakukan serangkaian proses perencaan penyusunan regulasi dengan teliti, baik dan benar. Dengan artian bahwa tidak ada tahapan yang terlewati, sehingga tercipta substansi hukum yang sejalan dengan cita bangsa dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Namun sayangnya, sampai saat ini masih ada tahapan yang belum dilaksanakan dengan maksimal

39. Ade Saptomo et.all., Op.cit.
40. Ibid., 76-77.
41. Lawrence M. Friedman, "The Legal System: A Social Science Perspective", (New York: Park Avenue, 1987), 14
42. Bachsan Mustofa, "Sistem Hukum Indonesia Terpadu" Dalam: Misbahul Huda, 2020, Perbandingan Sistem Hukum, (Bandung: Cendekia Press, 2015), 15.

dalam proses penyusunan draft Naskah Akademik (NA) dan RUU, yaitu tahapan pelaksanaan konsultasi publik. Belum adanya regulasi yang mengatur *Standard Operational Procedure* (SOP) konsultasi publik menyebabkan tahapan tersebut seringkali diabaikan dan tidak menyeluruh.[43]

SOP konsultasi publik masih sebatas rancangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumhan) yang belum disahkan. terlewatnya tahap konsultasi publik bisa jadi merupakan sebab beberapa produk hukum mendapat penolakan dari masyarakat. Pelaksanaan *screening* RUU seperti sebuah tahapan *double check* atas pelaksanaan konsultasi publik. Jika konsultasi publik dilakukan dengan benar, maka akan sedikit kemungkinan RUU ditolak oleh publik. *Screening* membuat muatan dari RUU semakin responsif dan dapat diimplementasikan dengan baik serta tepat sasaran.

Keempat, pembangunan yang terakhir yaitu pembangunan komunikasi dan sistem informasi hukum. Pasal 88 UU No. 12 tahun 2011 secara jelas menyebutkan bahwa DPR memiliki tanggung jawab menyebarluaskan proses legislasi mulai dari penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), penyusunan, pembahasan, hingga RUU. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat secara transparan akan memberi kesan bahwa tidak ada yang disembunyikan, serta legitimasi terhadap undang-undang tersebut pun akan semakin kuat. Memang ada beberapa informasi yang harus dirahasikan, tetapi itu semua sudah dengan apik diatur dalam UU KIP.

UU KIP mengatur bahwa semua informasi publik merupakan informasi yang bersifat terbuka dan boleh diakses oleh publik, kecuali sedikit saja yang dikecualikan atau boleh dirahasiakan.[44] Namun dalam beberapa kasus di Indonesia justru sebaliknya, sedikit yang bisa diakses masyarakat dan banyak yang dirahasiakan. Salah satunya dalam penyusunan revisi UU Minerba, dari lima kali rapat panitia kerja pada saat pembahasan, hanya satu yang terbuka untuk umum.[45] Sistem informasi hukum akan berkembang jika pengambil kebijakan hukum mau terbuka. *Screening* RUU memaksa adanya kemudahan akses informasi terhadap proses legislasi secara elektronik (*e-legislation*). Hal yang perlu dipersiapkan adalah infrastruktur teknologi informasi yang mampu menciptakan big data.

Pelaksanaan screening nantinya tidak hanya secara khusus berkontribusi terhadap pembangunan hukum nasional, tapi juga turut menyongsong visi Pembangunan Nasional tahun 2005-2025 yaitu mewujudkan "Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil dan Makmur". Visi tersebut ditempuh dengan delapan misi, yang empat diantaranya bisa turut dijangkau melalui screening RUU. Beberapa misi tersebut adalah:

a. Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum;
b. Mewujudkan indonesia aman, damai dan bersatu;
c. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan; dan
d. Mewujudkan Indonesia asri dan lestari.[46]

43. Khopiatuziadah, "Peluang dan Tantangan Konsultasi Publik dalam Proses Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR", Rechts Vinding Online, diakses 9 Juni 2022, https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Peluang%20dan%20Tantangan%20Konsultasi%20Publik_rev.pdf.

44. Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan/atau diterima oleh badan publik (lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara). Abdulhamid Dipopramono, Keterbukaan dan Sengketa Informasi Publik : Panduan Lengkap Memahami Open Government dan Keterbukaan Informasi Publik, serta Praktik Sengketa Informasi Publik, (Jakarta: Renebook, 2017), 23.

45. Ayu Kholifah, "Menakar Perlindungan HAM dalam Revisi UU Minerba melalui UN Guiding Principles on Human Rights", Nagari Law Review, Volume 4 Nomor 1 (April 2020), 58.

46. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN) Republik Indonesia, "Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025",

Screening RUU yang melibatkan partisipasi masyarakat tentunya akan membantu mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum. Tidak hanya itu, proses pembenahan sebuah RUU yang diketahui bermasalah setelah melewati tahap *screening* juga akan menciptakan kondisi yang lebih kondusif sehingga berperan mewujudkan Indonesia aman, damai dan bersatu. Mengapa *screening* bisa membantu mewujudkan pemerataan pembangunan dan keadilan? Karena screening merangkul aspirasi masyarakat secara luas sehingga pemerintah dapat menjangkau hak-hak masyarakat yang terabaikan. Terakhir, *screening* berupaya mewujudkan Indonesia asri dan lestari dengan cara membenahi undang-udang yang berpotensi merusak lingkungan melalui uji kelayakan undang-undang.

C. Penutup

Permasalahan munculnya penolakan berbagai pihak terhadap peraturan perundang-undangan harus ditangani dengan segera agar tidak terulang kembali di kemudian hari. Harus ada kesadaran bahwa perlu ada pembenahan pembangunan hukum nasional yang bisa mengatasi konflik yang ditimbulkan dari pengesahan sebuah regulasi. Akar masalah dari penolakan beberapa undang-undang kontroversial yakni tidak terakomodirnya kepentingan masyarakat secara adil, oleh karena itu diperlukan tahapan analisis kebijakan dalam proses legislasi guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang responsif, sehingga bisa diterima dan diaplikasikan dalam masyarakat dengan efektif. Tahapan analisis kebijakan yang bisa dilaksanakan setelah tahapan pembahasan dalam proses legislasi yaitu *screening* RUU.

Pelaksanaan screening RUU menggunakan pendekatan *deliberative policy* yang menghendaki sebuah kebijakan harus dibuat bersama oleh warga negara dan perwakilannya. Artinya screening RUU bisa mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Partisipasi masyarkat merupakan bentuk pengawasan publik yang baik untuk menciptakan best policy dan membangun *good governance*. *Screening* tidak mereduksi kewenangan badan legislatif dalam membentuk undang-undang, tapi justru membantu para pemangku kebijakan menemukan formulasi undang-undang yang sesuai kondisi dan kebutuhan masyarakat. Hasil dari screening RUU nantinya dapat menjadi parameter kelayakan sebuah RUU, apakah RUU dapat lolos atau tidak untuk kemudian disahkan berdasarkan standar yang telah ditetapkan merujuk pada amanat konstitusi.

Pembangunan hukum nasional meliputi beberapa unsur yang ternyata bisa distimulus melalui pelaksanaan screening RUU. Screening RUU dapat meningkatkan kesadarah hukum masyarakat dalam misi pembangunan budaya hukum, karena screening berupaya menuangkan nilai-nilai yang hidup dalam masyakat ke dalam undang-undang. Pembangunan struktur dan substansi hukum sudah tentu dapat ditingkatkatkan melalui *screening* RUU di mana aktor pembuat undang-undang dan produk hukumnya diawasi bersama dengan pelaksanaan screening yang transparan dan akuntabel. Unsur pembangunan hukum yang terakhir yaitu pembangunan sistem informasi dan komunikasi hukum, ini dapat diwujudkan lewat skrinig RUU yang menggunakan instrumen teknologi informasi dan komunikasi modern yang menyediakan data hukum secara sistematis dan menyeluruh.

Daftar Pustaka

Dipopramono, Abdulhamid. 2017. Keterbukaan dan Sengketa Informasi Publik: Panduan Lengkap Memahami Open Government dan Keterbukaan Informasi Publik, serta Praktik Sengketa Informasi Publik. Jakarta: Renebook.

Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Friedman, Lawrence M. 1987. The Legal System: A Social Science Perspective. New York: Park Avenue.

Gutmadd, Amy dan Dennis Thompson. 2004. Why Deliberative Democracy?. United Kingdom: Princeton University Press.

Mardawani. 2020. Praktis Penelitian Kualitatif: Teori Dasar dan Analisis Data dalam Perspektif Kualitatatif. Yogyakarta: Deepublish.

Mietzener, Marcuz dan Edward Aspinall. 2010. Problem of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society. Singapura: Institute of Southest Asian Studies.

Mustofa, Bachsan. 2015. Sistem Hukum Indonesia Terpadu (Dalam: Misbahul Huda, 2020. Perbandingan Sistem Hukum). Bandung: Cendekia Press.

Saptomo, Ade et.all., 2019. Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Awal Grand Design Hukum Nasional). Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional RI.

Syaifullah, Yunan. 2019. Modul Pelatihan dan Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik. Malang: UMM Press.

Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith. 2011. Pembangunan Ekonomi, Edisi Ke-11, Jilid 1. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN) Republik Indonesia, "Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025".

Departemen Hukum dan HAM RI BPHN. 2006. Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN. Jakarta: Badan Pembinaa Hukum Nasional.

Riyanto, Sigit, et al. 2020. Catatan Kritis Terhadap UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)", Kertas Kebijakan, Edisi 2. 5 November.

Sulistyono, Adi. 2007. "Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030", Pidato, Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 17 November.

Acemoglu, Daron et.all., 2019. "Democracy Does Cause Growth", Jurnal of Political Economy Volume 127 Nomor 1.

Feeley, Malcolm M., 1979. Law, Legitimacy, and Symbols: An Expanded View of Law and Society in Transition". Micighan Law Review Volume 77 Nomor 3.

Fios, Frederikus. 2012. "Keadilan Hukum Jeremy Bentham dan Relevansinya Bagi Praktik Hukum Kontemporer". HUMANIORA Volume 3 Nomor 1.

Fung, Archon. 2006. "Varietes of Participation in Complex Governance". Public Administration Review Volume 66.

Karp, Janette Hartz. 2005. "A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City". Journal of Public Deliberation Volume 1 Nomor 1.

Kholifah, Ayu. 2020. Menakar Perlindungan HAM dalam Revisi UU Minerba melnoalui UN Guiding Principles on Human Rights". Nagari Law Review Volume 4 Nomor 1.

Mardiyanta, Antun. 2011. "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasi". Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Volume 24 Nomor 3.

MD, Mahfud. 2009. "Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia". *JURNAL HUKUM,* Volume 3 Nomor 16.

Musikanski, Laura. 2014. "Happiness in Public Policy". *Journal of Social Change* Volume 6 Nomor 1.

Riskiyono, Joko. 2015. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan". Aspirasi Volumr 6 Nomor 2.

Solihah, Ratnia. 2017. "Partisipasi Publik Melalui Public Hearing dalam Perumusan Kebijakan Publik". *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* Volume 3 Nomor 2.

Sonnenberg, Stephan & DeRemer, Kristen. 2021. GNH and Justice: A Framework for Rule of Law Development Efforts in Bhutan". The Journal of Gross National Happines and Law Volume1.

Wahyuningsih, Rutiana Dwi. 2011. Membangun Kepercayaan Publik melalui Kebiajakan Sosial Inklusif". Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 15 Nomor 1.

Walker, Warren E., 1986. "The Use of Screening in Policy Analysis". MANAGEMENT SCIENCE Volume 23 Nomor 4.

Yanka, Dorji, *et.all,* "Carbon Neutral Policy in Action: The Case of Bhutan", *Climate Policy*, 2018. DOI: 10.1080/14693062.2018.1551187

Khopiatuziadah, "Peluang dan Tantangan Konsultasi Publik dalam Proses Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR", Rechts Vinding Online, diakses 9 Juni 2022, https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Peluang%20dan%20Tantangan%20Konsultasi%20Publik_rev.pdf.

Norbu Wangchuk: Operationalizing Gross National Happiness. Disajikan dalam Asia Workshop di Bangkok, Thailand, 14-17 Maret 2012. Diakses pada 20 November 2020 http://www.gcca.eu/sites/default/files/GCCA/Workshop_Asia_Presentation2_Bhutan_Norbu_Wangchuk.pdf.

Gross National Happiness.com. Diakses pada 20 November 2020 http://www.grossnationalhappiness.com/gnh-policy-and-project-screening-tools/

Cambridge Dictionary. diakses pada 10 Januari 2021. https://dictionary.cambridge.org/amp/english/screening,

Fitra Moerat Ramadhan, "Demo Revisi UU KPK Berujung Rusuh, Ada 1.365 Orang Ditangkap", Tempo.co, 15 Oktober 2019, diakses pada 30 Desember 2020, https://grafis.tempo.co/read/1851/demo-revisi-uu-kpk-berujung-rusuh-ada-1-365-orang-ditangkap

The Economist Intelligence Unit (EIU), "Democracy Index 2019", Economist Intelligence, 22 Januari 2020, diakses pada 10 Januari 2021, https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019.

Widyastuti, Ariyani Yakti, "Sri Mulyani: Saat Pemerintah Sangat Otoriter, Investasi Datang", 7 Juni 2022, diakses pada 9 Juni 2022, https://bisnis.tempo.co/read/1225109/sri-mulyani-saat-pemerintah-sangat-otoriter-investasi-datang/full&view=ok.

Nano Tresba Arfana, "Enny Nurbaningsih: Hukum Merupakan Produk Politik". Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 27 September 2020, diakses 29 Mei 2022, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16605&menu=2

Bbc.com, "Omnibus Law: Demo Tolak UU Cipta Kerja di 18 Provinsi Diwarnai Kekerasan, YLBHI: Polisi Melakukan Pelanggaran", BBC News, 9 Oktober 2020, diakses pada 30 Desember 2020, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54469444

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

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

Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita[a], Deni Clara Sinta[b], Candra Dwi Irawan[c]
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: [a]ibgd98@mail.ugm.ac.id, [b]deniclara@ugm.ac.id, [c]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.[1] Kondisi tersebut berimplikasi pada terjadinya disharmoni, tumpang-tindih, dan konflik antar regulasi, yang menimbulkan dampak buruk dalam kehidupan berbangsa serta bernegara.[2]

Presiden Joko Widodo menyampaikan rencana penerbitan satu UU yang dapat merevisi beberapa UU sekaligus, yang disebut sebagai *omnibus law* dalam sidang paripurna MPR.[3] 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*.[4] 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.[5]

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.[6]

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[7] dalam sebuah artikel opini yang berjudul "*Omnibus Bills Subvert Our Legislative Process*", yang menyatakan bahwa *omnibus bill*[8] 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-hiperregulasi/
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.[9] Selain itu, Jimly Asshiddiqie[10] 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,[11] 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.[12] 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.[13] 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.[14]

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.[15] 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.[16]

---

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.[17]

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.,[18] 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.[19] Meskipun kekuasaan pembentukan undang-undang telah bergeser ke legislatif, kedudukan Presiden sebagai corong kekuasaan eksekutif masihlah 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:[20]

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.[21] RUU Cipta Kerja disahkan sebagai UU dan mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR-RI pada 5 Oktober 2020.[22] 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.[23]

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.[24] 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.[25]

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 mengebiri 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.[26] 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.[27]

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.[28] 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.[29] 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.[30]

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.[31]

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 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.[32] 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).[33]

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.[34] Namun, nyatanya reformasi perpajakan yang telah dimulai sejak tahun 1983 hingga saat ini dinilai mengalami indikasi kegagalan atau tidak mencapai sasaran.[35]

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.[36] 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[37]
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[38]
6.	Pembahasan RUU KUP dengan kegiatan Rapat Timus dan Timsin untuk melakukan pendalaman, perumusan, dan sinkronisasi.	26 September s.d. 28 September 2021[39]
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.[40]

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.[41] 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.[42]

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.[43] Sementara itu, latar belakang mengenai hilangnya Pasal 39B tidak mendapat tanggapan yang jelas dari Ketua Panja RUU KUP.[44] 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.[45] 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.[46] 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.[47]

---

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-PandanganPendapatKeterangan Sambutan-Pendapat-Akhir-Pemerintah-terhadap-RUU-tentang-Harmonisasi-Peraturan-Perpajakan-1633596067.pdf.
42. 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-aspekaspek-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. 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=.
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.[48] 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.[49] 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.[50]

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.[51]

Louis Massicote[52] 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.[53]

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[54]
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.[55] 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. JDIH 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.[56]

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 menderegulasi 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.[57]

Permasalahan di atas sebenarnya sudah diulas dalam hasil penelitian Abe R. Gluck[58] *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.[59]

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.[60] 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.[61]

Wicipto Setiadi[62] 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.[63]

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'etre* 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.[64]

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 terlampau 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*".[65] 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.[66]

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.[67]

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.[68] 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.[69] 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 muruah 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/lt615efb622fb84/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-hiperregulasi/

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-aspekaspek-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-PandanganPendapatKeterangan Sambutan-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=.

Konfigurasi Politik Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja

Moza Dela Fudika[a], Ellydar Chaidir[b], Saifuddin Syukur[c]
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau
Email: [a]mozadelafudika@law.uir.ac.id, [6]ellydarchaidir@law.uir.ac.id,
[c]saifuddinsyukur@law.uir.ac.id
Naskah diterima: 22/6/2021, direvisi: 2/6/2022, disetujui: 6/6/2022

Abstract

The passing of the work copyright law has generated tremendous polemic in the community. Rejection reactions occurred in various regions in Indonesia as a form of objection to the birth of the work copyright law, considering that this law was discussed at a time when Indonesia was experiencing a crisis in various sectors due to the Covid-19 pandemic. The work copyright law was formed without paying attention to community participation and needs. The method used in this research is the normative juridical. The working copyright law has a political configuration that is authoritarian in character, this can be seen from several assessment indicators such as the weak position of political parties and parliaments, the position of the executive branch (an interventionist government, and a shackled press).

Keywords: Political Configuration, Laws, Job Creation

Abstrak

Disahkannya undang-undang cipta kerja menuai polemik luar biasa ditengah masyarakat. Reaksi penolakan terjadi diberbagai penjuru wilayah di Indonesia sebagai bentuk keberatan atas lahirnya undang-undang cipta kerja, mengingat undang-undang ini dibahas pada saat Indonesia sedang mengalami krisis diberbagai sektor akibat pandemi covid-19. Undang-undang cipta kerja dibentuk tanpa memperhatikan partisipasi dan kebutuhan masyarakat. Sehingga berdasarkan fenomena tersebut menarik untuk mengkaji mengenai konfigurasi politik yang terjadi pada pembentukan undang-undang cipta kerja. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan melakukan pengkajian kepustakaan terkait permasalahan yang dibahas. Undang-undang cipta kerja memiliki konfigurasi politik yang berwatak otoriter, hal tersebut ditinjau dari beberapa indikator penilaian seperti kedudukan partai politik dan parlemen yang lemah, kedudukan lembaga eksekutif (pemerintah yang intervensionis, dan pers yang terpasung).

Kata Kunci: Konfigurasi Politik, Undang-Undang, Cipta Kerja

A. Pendahuluan

Indonesia adalah Negara hukum yang tidak terlepas dari tradisi hukum eropa kontinental atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law*. Salah satu ciri utama dari sistem *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis. Untuk mengatur penyelenggaraan lembaga-lembaga negara, membatasi kekuasaan penyelenggaraan negara, dan untuk melindungi hak-hak warga Negara yang tentu membutuhkan banyak sekali peraturan perundang-undangan. Keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku diindonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis yang berpangkal pada UUD 1945 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas peraturan perundang-undangan.[1] Salah satu dari jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah undang-undang.

DPR pada Rapat Paripurna ke-8 Masa Persidangan II Tahun Sidang 2019-2020 menetapkan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020 (Prolegnas Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020), salah satunya Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja (Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja) yang bersifat *omnibus law*. Nomenklatur Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja kemudian berubah menjadi Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja sudah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR pada 12 Februari 2020.

Konsep *Omnibus Law* yang kini dikenal dengan Undang-Undang tentang Cipta Kerja ini merupakan konsep yang baru digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Sistem ini biasanya disebut sebagai Undang-Undang sapu jagat karena mampu mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan. Selain itu konsep ini juga dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan Negara.[2]

Omnibus Law digagas oleh Pemerintah untuk menyederhanakan peraturan perundang undangan yang ada di Indonesia yang hiper regulasi dan dan bermuara kepada kelancaran investasi di Indonesia. Ketika gagasan tersebut disampaikan, masyarakat pun bertanya tanya dengan apa yang dimaksud dengan Omnibus Law, tidak hanya masyarakat awam, pertanyaan serupa juga sampai ke kalangan akademisi. Pertanyaan dan kebingungan tersebut dapat dipahami sebab Omnibus law baru pertama kali digagas dan sistem hukum Indonesia tidak mengenal konsep *Omnibus Law*. Menurut Ahmad Redi, *Omnibus Law* sejatinya hanya sebuah metode, sebuah teknik, sebuah cara dalam rancangan peraturan perundang-undangan.[3]

Tahapan penyusunan undang-undang cipta kerja pada saat masih sebuah rancangan undang-undang, mencakup serangkaian tahapan pembentukan yang berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Keseluruhan tahapan tersebut memengaruhi karakter RUU Cipta Kerja sebagai suatu produk hukum. Secara formal, RUU Cipta Kerja telah berproses di eksekutif untuk dilanjutkan dengan pembahasan bersama legislatif. Dalam setiap proses politik hukum dari RUU Cipta Kerja, dalam konfigurasi politik yang bertujuan membentuk karakter produk hukum responsif, selayaknya harus melibatkan seluruh elemen bangsa karena hukum dalam proses tidak dapat dipandang sebagai pasal-pasal bersifat imperatif atau keharusan-keharusan bersifat *das sollen*, tetapi harus dipandang sebagai subsistem dalam kenyataan (*das sein*) yang sangat ditentukan oleh dinamika dalam perumusan materi dan normanya.

Berdasarkan paparan di atas dapat diketahui bahwa pembentukan peraturan perundang undangan yang dianut Indonesia dengan *civil law* sistemnya adalah mengedepankan proses yang panjang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Pembentukan Perundang-undangan *in casu* UU Nomor 12 Tahun 2011

1. Mukhlis Taib, "Dinamika Perundang-Undangan Di Indonesia", (Bandung: PT Refika Aditama, 2017), 22.
2. Fajar Kurniawan, "Problematika Pembentukan Ruu Cipta Kerja Dengan Konsep Omnibus Law Pada Klaster Ketenagakerjaan Pasal 89 Angka 45 Tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja Yang Di Phk", Jurnal Panorama Hukum, Volume 5 Nomor 1 (Juni 2020), diakses 26 Mei 2021, http://repository.ubaya.ac.id/37870/1/Jurnal%20Fajar%20Kurniawan_PROBLEMATIKA%20PEMBENTUKAN%20RUU_2020.pdf.
3. Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara, "Omnibus Law, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional", Cet 1. (Depok: Rajawali Pers, 2020), 6.

juncto UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Proses yang demikian dimaksud untuk memastikan serta menjamin kepastian hukum materi muatan pembentukan peraturan perundang undangan yang dibentuk. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka, mengikat untuk umum. Jika satu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya, walaupun pernyataan tersebut terkait *judicial review* suatu undang-undang. Namun, hal tersebut memperjelas bahwa pembentukan suatu undang-undang melalui proses yang sangat panjang.[4]

Pembahasan rancangan undang-undnag cipta kerja ini bergulir pada saat pandemi covid-19 melanda kondisi Negara Indonesia yang mempengaruhi berbagai aspek seperti kesehatan, pendidikan, hukum, ekonomi, budaya dan lain-lain, yang seolah-olah permasalahan covid-19 yang mengancam jiwa masyarakat menjadi hal yang terabaikan akibat gigihnya pemerintah bersama DPR untuk menggolkan rancangan undang-undang ini menjadi sebuah undang-undang. Kisruh yang terjadi antara masyarakat dan pemegang kekuasaan negara pun tidak dapat terhindarkan dengan kondisi yang terjadi tersebut. Di saat genting, pemerintah yang seharusnya lebih memperhatikan rakyat, namun dianggap justru menindas rakyat.

Selain itu, RUU Cipta Kerja secara materi muatan terdapat beberapa isu krusial, salah satunya penguatan kewenangan pusat. Ini berkaitan dengan penataan kewenangan dalam rangka pemangkasan birokrasi untuk perizinan, yang berdampak pada penarikan sejumlah kewenangan pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Adapun sejumlah kewenangan pemerintah daerah tersebut, antara lain, pertama, Pasal 166 angka 3 RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah, terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015 (UU Pemerintahan Daerah). Ketentuan dalam RUU Cipta Kerja tersebut menyatakan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur dan/atau peraturan daerah kabupaten/ kota dan peraturan bupati/walikota dapat dibatalkan, yaitu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan peraturan presiden. Hal ini bertentangan dengan mekanisme hukum acara karena yang dapat membatalkan peraturan daerah adalah Mahkamah Agung. Kedua, Pasal 23 angka 23 RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 63 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak lagi mempunyai tugas dan kewenangan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan adanya norma tersebut, RUU Cipta Kerja masih perlu ditinjau ulang dan dilakukan kajian yang mendalam agar konstruksi pemerintahan daerah yang dibangun melalui RUU Cipta Kerja sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan sesuai dengan makna otonomi dan desentralisasi yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Pemerintahan Daerah.

Dalam tatanan konfigurasi politik pembentukan Undang –Undang Cipta Kerja, diantara teori konfigurasi politik yang dikemukakan oleh Mahfud MD yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter, maka reaksi masyarakat yang terjadi pasca lahirnya undang-undang ini menggambarkan bahwa undang-undang cipta kera merupakan pergulatan dari konfigurasi politik yang berkarakter otoriter. Sebagaimana indikator dari sistem politik yang berkonfigurasi otoriter, tergambarkan dari kondisi partai politik dan parlemen lemah, lembaga eksekutif (pemerintah) intervensionis, pers terpasung, dan terjadinya pemberedelan.[5] Konfigurasi politik otoriter tersebut menghasilkan karakter produk hukum yang ortodoks. Yang memiliki ciri, pembuatannya sentralistik – dominatif, muatannya insturmentalistik, rinciannya *open interpretative.*

Terkait dengan pembentukan undang-undang cipta kerja, secara nyata pada saat disahkannya rancangan undang-undang ini menjadi undang-undang memunculkan respon penolakan yang sangat besar dari masyarakat, terutama pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh lahirnya undang-undang ini seperti kaum buruh. Proses penyusunan hingga pengesahan undang-undang ini dianggap tidak merespon keinginan

4. Muhammad Fadli. "Pembentukan Undang Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat". Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15 Nomor 1 (Maret 2018), 49.
5. Mahfud MD, "Politik Hukum Di Indonesia", (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2012), 7.

masyarakat dan tidak mencerminkan prinsip demokrasi pada prakteknya. Produk hukum undang-undang cipta kerja ini seolah-olah dibentuk secepat kilat tanpa memperhatikan tanggapan dan masukan dari masyarakat. Persoalan undang-undang yang *open interpretative* terjadi dalam undang-undang ini. Ketidakjelasan makna dari pasal-pasal pada setiap bagian undang-undang yang tergabung menjadi *omnibus law*, menjadi bahan interpretasi dari berbagai macam pihak.

Pemerintah memiliki interpretasi sendiri, begitupun dengan masyarakat yang memiliki interpretasi berbeda. Bukti nyata dari bentuk konfigurasi politik undang-undang ini tidak melahirkan produk hukum yang responsif, juga ditandai dengan *judicial review* kannya undang-undang ini ke Mahkamah Konstitusi selang beberapa waktu undang-undang disahkan dan diundangkan dalam lembaran Negara. Berdasarkan fenomena di atas, maka tulisan ini bertujuan untuk melakukan tinjauan terhadap konfigurasi politik pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang lahir ditengah situasi pandemi covid-19.

B. Pembahasan

1. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum yang Dihasilkan

Kajian tulisan ini didasarkan pada asumsi bahwa "hukum adalah produk politik". Konsep demokratis dan otoriter diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan perann badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers, sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum. Berdasarkan indicator-indikator itu, mak Mahfud menjabarkannya dalam pengertian konseptual sebagai berikut:[6]

1) *Konfigurasi politik demokratis* adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turun aktif menentukan kebijakan Negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pemberedelan.
2) *Konfigurasi Politik Otoriter* adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan intervensionisme dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah control pemerintah dan bayang-bayang pembredelan.
3) *Produk Hukum Responsif/ Otonom* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok social didalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsive ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga-lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
4) *Produk hukum Konservatif/ Ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbgai peraturan pelaksanaan. Berikut disajikan dalam Tabel I mengenai konfigurasi politik dan karakter produk hukum.

6. Mahfud MD, "Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi", (Jakarta: Gama Media, 1999), 6.

Tabel I
Indikator Sistem Politik

Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
Partai politik dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara	Partai politik dan parlemen lemah, dibawah kendali eksekutif
Lembaga eksekutif (pemerintah) netral	Lembaga eksekutif (pemerintah) intervensionis
Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan	Pers terpasung, diancam sensor dan pemberedelan

Tabel II
Indikator Karakter Produk Hukum

Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodoks
Pembuatannya partisipatif	Pembuatannya sentralistik - dominatif
Muatannya aspiratif	Muatannya positivist - instrumentalistik
Rincian isinya limitatif	Rincian isinya *open interpretative*

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas yang mana menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Kewenangan berdasar undang-undang tersebut didapat dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah merumuskan suatu dasar hukum untuk melegalkan tindakan badan/pejabat administrasi sesuai asas tersebut. Atas dasar itulah terjadinya penyerahan suatu wewenang (baru) dari pembentuk undangundang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi di Indonesia.

Tetapi dalam rangka pembentukan undang-undang tersebut tidak lepas dari pengaruh politik yang ada di dalam legislatif. Fungsi hukum pun sangat dipengaruhi dan diintervensi oleh kekuatan politik. Dalam kenyataannya sebenarnya setiap norma hukum merupakan produk dari konfigurasi politik tertentu sehingga watak atau karakter produk hukum itupun sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Oleh karenanya tuntutan ideal (*das sollen*) atas politik hukum seperti yang dikehendaki konstitusi di dalam kenyataannya (*das sein*) belum tentu dapat terjelmakan. Di Indonesia, konfigurasi politik berkembang melalui tolaktarik antara yang demokratis dan otoriter, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tolak-tarik antara yang responsif dan konservatif.[7] Dapat diartikan bahwa hukum di Indonesia cenderung tidak otonom dan selalu lemah terutama jika ia berhadapan dengan sistem politik. Dari pendapat para ahli, bahwa dalam melihat hubungan antara subsitem politik dan subsistem hukum ternyata bahwa subsistem politik memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada hukum yang berarti bahwa jika hukum harus berhadapan dengan politik maka ia berada dalam kedudukan yang lebih lemah.

Fenomena yang menonjol di Indonesia ialah fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan hal tersebut dapat dilihat dari pertumbuhan dan perkembangan nilai, prosedur, perundang-undangan, serta birokrasi hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan nasional melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik itu sendiri.

2. Konsep *Omnibus Law*

Konsep *Omnibus Law* ini merupakan konsep yang baru digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Sistem ini biasanya disebut sebagai undang-undang sapu jagat karena mampu mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan. Selain itu konsep ini juga dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan Negara.[8] Indonesia memang menjadi negara yang memiliki regulasi yang banyak sehingga cenderung

7. Moh. Mahfud MD., "Membangun Politik Hukum, Menegakkan Demokrasi," (Jakarta: LP3ES, 2006), 64.
8. Dwi Kusumo Wardhani, "Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)", Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha Volume 6 Nomor 2 (Agustus 2020), 440.

menimbulkan berbagai masalah baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran implementasinya. Bila regulasi yang banyak menjadi masalah, maka penyederhanaan regulasi melalui konsep *Omnibus Law* tentu adalah langkah yang tepat. Sebab *Omnibus Law* adalah undangundang yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus.

*Omnibus La*w diambil dari kata *omnibus* dan *law*. Omnibus itu sendiri berasal dari kata "omnis" dalam bahasa latin yang bermakna "semua" atau "banyak. Sedangkan makna *Law* adalah "hukum", sehingga dapat disimpulkan bahwa *Omnibus Law* adalah hukum yang mengatur semua hal dalam satu bidang. Kata Omnibus yang berasal dari Bahasa Latin digunakan untuk beberapa terminologi hukum. Penggunaan *Omnibus* yang disambung dengan kata *Law* sebenarnya jarang digunakan, bahkan tidak terdapat dalam *Black's Law Dictionary*. Istilah yang digunakan adalah *Omnibus Bill*. Oleh karenanya dari segi hukum, kata *Omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *Law* atau *Bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Dalam konteks ini para ahli hukum sering membuat istilah *Omnibus Law* sebagai undang-undang payung.[9] *Omnibus Law* sendiri diartikan sebagai metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut ketentuan dalam undang-undang atau mengatur ulang beberapa ketentuan yang terdapat dalam undang-undang ke dalam satu undang-undang (tematik).[10]

Omnibus law adalah undang-undang yang menitik beratkan pada penyederhanaan jumlah regulasi, *Omnibus law* juga disebut sebagai langkah untuk menerbitkan satu undang-undang yang bisa memperbaiki sekian banyak undang-undang yang selama ini dianggap tumpang tindih dan menghambat proses kemudahan berusaha.[11]

Konsep ini digunakan oleh negara-negara yang menggunakan sistem hukum *Anglo Saxon Common Law*. Beberapa negara seperti Amerika, Kanada, Irlandia, dan Suriname telah menggunakan pendekatan *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill* dalam perundang-undangannya. Di Asia Tenggara *Omnibus Law* pertama kali dipraktekan oleh negara Vietnam yang pada waktu itu hendak mengadopsi hasil aksesi dengan WTO (yang selanjutnya disebut sebagai *World Trade Organization*) pada tahun 2006. Untuk mengimplementasikan hal tersebut Perdana Menteri memerintahkan Kementerian Hukum setempat untuk melakukan penelitian terkait kemungkinan penerapan pendekatan *Omnibus* di Vietnam.

Berdasarkan Naskah akademis *omnibus law* Cipta Kerja, secara eksplisit paradigmatik yang disusun dalam regulasi ini adalah memajukan ekosistem ekonomi. Hal tersebut didasarkan pada upaya mewujudkan Visi Indonesia 2045 yang bertujuan menjadikan Indonesia menjadi 5 (lima) kekuatan ekonomi dunia dengan pendapatan tinggi, tingkat kemiskinan mendekati 0 (nol) persen dan memiliki tenaga kerja yang berkualitas. Langkah tersebut dimulai tahun 2020 - 2024 melalui upaya pemerintah menjaga pertumbuhan ekonomi sebesar 5,7 (lima koma tujuh) persen dan pertumbuhan PDB riil per Kapita sebesar 5 (lima) persen. Diharapkan pada 2036 Indonesia keluar dari Middle Income Trap (MIT) dan tahun 2040 angka pertumbuhan ekonomi diproyeksikan rata-rata 6 (enam) persen dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita sebesar 4 (empat) +/- 1 (satu) persen.[12]

9. Yudo, Apa sih Omnibus itu?, PELITAKU, diakses pada tanggal 25 mei 2021, https://pelitaku.sabda.org/node/872.
10. M. Daud Silalahi, "Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja: Pengertian, Tujuan, dan Manfaat", DSLA, diakses tanggal 21 Mei 2021, https://www.google.com/amp/s/www.dslalawfirm.com/omnibus-law/
11. Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 17 Nomor 1 (Maret 2020), 222.
12. Kemenkoperekonomian, "Naskah Akademis RUU Cipta Kerja" (2020).

3. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Undang-undang dapat dipergunakan dalam arti formal dan dapat pula digunakan dalam arti material. Dalam arti formal, pengertian undang-undang menunjuk pada suatu bentuk peraturan tertentu, yaitu bentuk peraturan yang dibentuk oleh badan pembentuk undang-undang (DPR) menurut tata cara yang telah ditentukan, dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan pula serta diundangkan sebagaimana mestinya. Sedangkan dalam arti material pengertian undang-undang meliputi semua bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang berwenang dan mempunyai kekuatan mengikat dalam kehidupan masyarakat. Undang-undang dalam pengertian ini termasuk pula dalam pengertian mulai dari tingkat tertinggi sampai peraturan yang lebih rendah (peraturan desa) yang biasa dikenal dengan peraturan perundang-undangan.[13] Yang dimaksud dalam tulisan ini adalah undang-undang dalam arti formal.

Undang-undang merupakan peraturan yang bersifat mengatur segala gejala kehidupan bernegara, bermasyarakat, atau individual. Secara materil, segala gejala kehidupan bermasyarakt, atai individual dapat diatur dengan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah lembaga Negara yang berwenang membentuk undang-undang. Beralihnya kewenangan membentuk undang-undang dari presiden ke DPR dianggap sebagai salah satu keberhasilan reformasi dalam sistem pembagian kekuasan Negara yang diatur dalam UUD 1945 lama. Sejak terjadi amandemen UUD 1945, posisi pengambil inisiatif pembuatan undang-undang telah berubah, yang semula didominasi oleh presiden sekarang seharusnya beralih ke DPR.[14]

DPR-RI merupakan lembaga legislatif yang tidak lain merupakan lembaga politik yang terdiri dari berbagai perwakilan partai politik yang diyakini sebagai wadah aspirasi kelompok masyarakat. Undang-undang yang dibentuk melalui lembaga politik ini tidak dapat dipungkiri merupakan hasil dari produk politik. Pembentukan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh politik hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang. Sebagai *legal policy*, arti politik hukum adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat UUD/UU ketika isi UUD/UU itu dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat- kalimat hukum. Dengan kata lain, jika dibalik, perdebatan di parlemen dapat menunjukkan 'politik hukum' atau arah yang diinginkan tentang hukum yang kemudian diundangkan di dalam UUD/UU itu. Dalam konteks ini, politik hukum itu bisa digali dengan penafsiran historis terhadap latar belakang lahirnya isi hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa produk hukum merupakan kristalisasi atau formalisasi dari berbagai kehendak dan perdebatan politik yang saling bersaingan.[15]

Tahapan pembuatan undang-undang dimulai dari tahapan perencanaan. Tahap perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR. Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun dan tahunan. Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Hal tersebut merupakan bagian dari gambaran tahap perencanaan pembentukan undang-undang. Tahapan tersebut belum melingkupi tahapan pembahasan secara menyeluruh hingga tahapan pengudangan. Hal tersebut memberikan gambaran betapa panjangnya proses pembentukan suatu undang-undang. Rancangan undang-undang (RUU) yang telah disusun dalam Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas tahunan diurutkan prioritas pembahasannya. Pimpinan DPR akan memberitahukan adanya RUU dan membagikan RUU kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan,

13. Sirajuddin, et al.,"Legislative Drafting", (Malang: Setara Press, 2016), 68.
14. Mukhlis, Dinamika Perundang-Undangan Indonesia, Op.Cit, 116.
15. Moh. Mahfud MD, 2011, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, 123.

atau penolakan. Selanjutnya RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna berisi:[16]

a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Rangkaian proses pembahasan rancangan undang-undang ini merupakan suatu rangkaian panjang dalam waktu yang lama tanpa adanya kepastian waktu pengesahan. Hal ini tidak jarang mengakibatkan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum menjadi terbengkalai.[17]

Melalui perdebatan politik dalam pembicaraan atau pembahasan suatu rancangan undang-undang inilah suatu undang-undang dihasilkan. Perdebatan yang menyangkut kepentingan terhadap suatu ketentuan yang akan diatur akan tetapi terkadang tidak mudah untuk mendapat suatu kesepakatan diantara pembahas undang-undang. Ketidaksatuan atau perbedaan pendapat inilah turut mempengaruhi cepat atau lambatnya pembentukan suatu undang-undang. Bagaimanapun juga untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik peran politik hukum tentu sangat diperlukan. Politik hukum menurut Soedarto yaitu, usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Sedangkan Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.[18]

Di dalam Undang-Undang No. 15 tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai tata cara pembentukan perundang-undangan dengan konsep *Omnibus Law*. Ini dikarenakan *Omnibus Law* dalam lingkup negara yang menggunakan sistem hukum *Civil Law* masih sangat jarang sekali menggunakan konsep *Omnibus Law* dalam proses pembentukan perundang-undangan, meskipun ada beberapa negara yang telah menggunakannya. Pada dasarnya *Omnibus Law* merupakan sebuah konsep yang sebenarnya tidak berkaitan dengan sistem hukum yang berlaku, namun substansi daripada *Omnibus Law* yang menjadikan konsep ini sangat tepat untuk dijadikan sebuah solusi dalam pembuatan peraturan perundangundangan.

4. Permasalahan Norma pada Undang-Undang Cipta Kerja dan Pasca Lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Persoalan secara norma terkait Undang-Undang Cipta kerja tentu menjadi permasalahan penting yang harus ditelaah sehingga kemudian Undang-Undang ini di *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi yang Melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam amar putusan dinyatakan bahwa pembentukan UU tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan", kemudian Mahkamah Konstitusi juga memerintahkan kepada pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang

16. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
17. Proses Pembentukan Undang-Undang, http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html., diakses tanggal 26 Mei 2021.
18. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, Dasar-dasar Politik Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, 27.

Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen. Terdapat 3 (tiga) poin dalam Putusan MK atas UU Cipta Kerja yang perlu ditindaklanjuti Pemerintah, yaitu pembentuk UU diperintahkan untuk mengakomodir metode *omnibus law* dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU Pembentukan Peraturan Perundang- undangan); secara prosedural pembentukan UU Cipta Kerja harus diperbaiki dalam waktu dua tahun sejak Putusan MK diucapkan; dan Pemerintah harus menangguhkan segala kebijakan/tindakan strategis yang didasarkan pada UU Cipta Kerja. Tindak lanjut Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut perlu segera dilakukan oleh Pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi pelaksanaan investasi baik domestik maupun asing yang telah berkomitmen untuk melakukan investasi setelah terbitnya UU Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020. Dalam pertimbangan hukum Putusan MK, tata cara pembentukan UU Cipta Kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang. Kemudian, dalam pembentukan UU Cipta Kerja, terjadi perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden. Pada undang-undang cipta kerja juga tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan UU Cipta Kerja.

Undang-undang Cipta kerja dalam beberapa aspek memang membawa moderasi Pasal yang terlihat maju, namun masih terdapat beberapa ketentuan Norma dalam Undang-Undang Cipta Kerja yang secara substansial sebenarnya tidak pro kepada masyarakat yang harus nya lebih berpotensi untuk memperoleh dampak positif atas lahirnya undang-undang ini, diantaranya adalah:

a. Pada Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah pengaturan ketentuan batas maksimum kepemilikan dalam rumusan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Perbankan Syariah dalam Pasal 79 Undang-Undang Cipta Kerja Perubahan pasal berdampak adanya kekosongan hukum (rechtsvacuum) yang mengatur batas maksimum kepemilikan bank umum syariah oleh warga negara asing. Hal ini berpotensi warga negara asing dapat menguasai kepemilikan bank syariah umum sepenuhnya.
b. Pada Pasal 81 Undang-Undang Cipta Kerja terkait Ketenagakerjaan, terdapat ketentuan norma yang menghapus aturan mengenai Jangka Waktu PKWT untuk Pekerja Kontrak, hal ini tentunya menghapus kesempatan warga Negara untuk mendapatkan Perjanjian Kerja Tidak Tertentu.
c. Pasal terkait Undang-Undang Pokok Agraria yang dimuat dalam Undang-Undang Cipta Kerja, tidaklah menyederhanakan regulasi, karena pada Undang-Undang Cipta Kerja Pasal 125–Pasal 147 rumusannya disalin hanya dari Rancangan Undang-Undang Pertanahan, tidak merujuk kepada Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.
d. Ketentuan Administrasi Pemerintahan secara khusus diatur di dalam BAB XI UU Cipta Kerja yang di dalamnya diatur Pasal 174 mengenai kewenangan dan Pasal 175 yang merubah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, pengaturan terkait kewenangan Presiden dan Pemerintah Daerah dalam Pasal 174 yang juga tidak disertai adanya penjelasan, menimbulkan kekhawatiran tentang hilangnya eksistensi desentralisasi, Dalam desentralisasi, seharusnya Pemerintah Pusat secara kewenangan memiliki instrumen untuk melakukan pengawasan kebijakan daerah, namun pengawasan ini tidak dalam kapasitas mengintervensi melainkan bersifat membangun untuk maju, tumbuh dan berkembangnya kemampuan di daerah.
e. Undang-Undang Cipta kerja mengubah ketentuan Pasal 25 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang lebih spesifik mengatur tentang berkas yang harus ada dalam dokumen Amdal. Salah satu syarat dokumen yang diubah yaitu mengenai saran masukan serta tanggapan dari masyarakat. Dalam UU PPLH diatur bahwa dokumen Amdal salah satunya harus memuat saran masukan serta tanggapan masyarakat terkena dampak langsung yang relevan teradap rencana usaha/kegiatan, sedangkan dalam UU Ciptaker, saran masukan serta tangapan dari masyarakat (tidak harus masyarakat yang terkena dampak langsung).

f. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyediakan ruang bagi masyarakat yang keberatan dengan dokumen Amdal untuk dapat mengajukan keberatan atau upaya hukum, sedangkan dalam Undang-Undang Cipta kerja tidak diatur mengenai mekanisme keberatan atas Amdal. Undang-Undang Cipta Kerja menghapus ketentuan mengenai mekanisme keberatan tersebut, yaitu dengan menghapus ketentuan mengenai komisi penilai Amdal yang dalam diatur dalam Pasal 29, Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang 32 Tahun 2009. Ketiadaan mekanisme keberatan ini memantik perdebatan dimasyarakat karena mekanisme ini dianggap sangat penting untuk memastikan kelestarian lingkungan, terutama untuk menjaga agar dokumen Amdal tidak dibuat sembarangan atau sekedar formalitas.

4. Konfigurasi Politik Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja

Omnibus law adalah undang-undang yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi, *Omnibus Law* merupakan konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi produk hukum besar dan holistik. *Omnibus law* adalah langkah menerbitkan satu UU yang bisa memperbaiki sekian banyak UU yang selama ini dianggap tumpang tindih dan menghambat proses kemudahan berusaha.[19]

Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundan-gundangan tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai tata cara pembentukan perundan-gundangan dengan konsep *Omnibus Law*. Ini dikarenakan *Omnibus Law* dalam lingkup negara yang menggunakan sistem hukum *Civil Law* masih sangat jarang sekali menggunakan konsep *Omnibus Law* dalam proses pembentukan perundang-undangan, meskipun ada beberapa negara yang telah menggunakannya. Pada dasarnya *Omnibus Law* merupakan sebuah konsep yang sebenarnya tidak berkaitan dengan sistem hukum yang berlaku, namun substansi daripada *Omnibus Law* yang menjadikan konsep ini sangat tepat untuk dijadikan sebuah solusi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. *Omnibus Law* ini merupakan terobosan hukum yang dapat menjadi penggerak (trigger) bagi penguatan kapasitas Indonesia sebagai negara hukum dan fungsi legislasi DPR.[20]

Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja ini tidak terlepas dari persoalan terjadinya berbagai penolakan terhadap rancangan undang-undang ini terutama bagi kalangan buruh. Salah satu contohnya pada Klaster Ketenagakerjaan terdapat penghapusan cuti melahirkan serta Pemberian Pesangon Kepada Pekerja yang di PHK. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan menjelaskan bahwa harus ada cuti bagi wanita yang melahirkan dan pemutusan hubungan kerja adalah pemutusan hubungan kerja karena satu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara pekerja atau buruh dan pengusaha.[21] Hubungan kerja antara perusahaan atau pengusaha dengan pekerja, secara yuridis, penerima kerja atau pekerja memiliki prinsip kebebasan karena negara kita tidak menghendaki adanya praktik perbudakan yang dilakukan oleh siapapun.

Untuk menilai konfigurasi politik mengenai pembentukan undang-undang cipta kerja ini, terdapat beberapa indikator sebagai tolak ukur apakah konfigurasi politik yang terjadi berbentuk demokratis atau otoriter serta kaitannya dengan produk hukum yang dihasilkan. Indikator pertama, terkait dengan partai politik dan parlemen (DPR). Dalam perumusan rancangan undang-undang cipta kerja ini, peran dan fungsi DPR tidak dapat mengimbangi daripada prinsip *check a balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif. Dalam tatanan ketika respon masyarakat yang menuju kepada arah penolakan terhadap rancangan undang-undang ini, seharusnya DPR sebagai wakil rakyat merespon dan mampu memposisikan kedudukannya

19. Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 17 Nomor 1 (Maret 2020), 222.
20. Busroh, F. F, "Konseptualisasi omnibus law dalam menyelesaikan permasalahan regulasi pertanahan", (Jakarta: Arena Hukum, 2017), 227.
21. Fitryantica, A, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law", (Gema Keadilan, 2019), 300.

sebagai lembaga yang merepresentasikan keinginan rakyat. Dalam kenyataannya, dalam sidang paripurna, 7 (tujuh) fraksi menyatakan setuju dengan rancangan undang-undang ini, sementara 2 (dua) fraksi yaitu Demokrat dan PKS menyatakan menolak terhadap rancangan undang-undang ini. Jika DPR hampir secara keseluruhan menyatakan setuju terhadap rancangan undang-undang ini menjadi undang –undang, lalu aspirasi masyarakat yang menyatakan penolakan terhadap undang-undang ini hanya menjadi harapan kosong semata. Aksi demonstrasi yang dilaksanakan masyarakat dari berbagai penjuru Indonesia pun seolah-olah menjadi tidak berarti lagi ketika DPR dengan ketuk palu nya menyatakan setuju terhadap rancangan undang-undang ini. Kedudukan partai politik dan parlemen pada posisi ini disimpulkan tidak menerapkan prinsip demokrasi dalam mengambil keputusan sebagai wakil rakyat, karena tidak bertindak sebagai wakil rakyat melainkan hanya sebagai kaum elitis yang mementingkan kepentingan golongan bukan masyarakat.

Indikator kedua, berdasarkan kedudukan eksekutif. Eksekutif atau dalam hal ini pemerintah, memiliki kedudukan intervensionis. Rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif pemerintah, dalam prosesnya seolah digesa secepat mungkin untuk segera disahkan menjadi undang-undang. Mengutip dari pendapat yang dikemukakan oleh Profesor Hukum Universitas Gajah Mada Maria SW Sumardjono, UU Cipta Kerja tersebut adalah produk hukum berwajah elitis dan otoriter yang termasuk kedalam UU ortodoks.hal tersebut dikarenakan UU Cipta Kerja tersebut diberlakukan sebagai instrument untuk melaksanakan kehendak sepihak dari penguasa. Secara formil UU Cipta Kerja ini diberlakukan, pada dasarnya bukan hukum yang mengayomi, tetapi hukum yang memaksa. Hukum yang dibentuk oleh pemerintah dalam hal ini dikatakan oleh Maria bukanlah hukum, namun adalah kekuasaan.[22] Pemerintah masih memaksakan dari pada proses tahapan rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang meskipun Indonesia sedang menghadapi situasi gawat darurat Covid-19. Tanpa mendengarkan aspirasi masyarakat dengan tetap mengesahkannya menjadi undang-undang, pemerintah justru menutup ruang kemungkinan untuk menerima kritikan dari masyarakat. Presiden justru menjelaskan pasal-pasal yang dianggap kontroversial pada saat rancangan sudah berubah menjadi undang-undang. Seharusnya proses ini dilakukan pada saat sebelum rancangan disahkan menjadi undang-undang.

Indikator ketiga, mengenai kedudukan pers. Lambannya informasi yang diterima oleh masyarakat terkait lahirnya rancangan undang-undnag cipta kerja adalah satlah satu bukti nyata bahwa pers tidak mampu menjangkau sampai kearah itu sebelumnya. Sehingga yang masyarakat ketahui hanyalah pada saat rancangan undang-undang sudah mulai masuk ke tahap pembahasan. Arah pemberedelan terhadap pers juga mulai terlihat pada saat beberapa stasiun televisi yang berhenti programnya untuk ditayangkan di televisi.

Dalam pembentukan undang-undang cipta kerja ini, intervensi politik atas hukum lah yang terjadi, politik determinan atas hukum. Dengan asumsi ini, maka dalam menjawab hubungan antara hukum dan politik dalam kerangka undang-undang cipta kerja, hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik sebagai *independent variabel* (variabel berpengaruh).[23] Berdasarkan konfigurasi politik dalam undang-undang cipta kerja tersebut, maka karakter produk hukum yang dilahirkan adalah produk hukum berwatak ortodoks. Produk hukum berwatak ortodoks dalam undang-undang cipta kerja ini, bahwa pembuatannya terkesan sentralistik, tanpa melibatkan pihak-pihak yang terkait dengan undang-undang ini seperti pihak buruh. Serta muatan atau isi undang-undnag cipta kerja ini isinya *open interpretative,* maksudnya bahwa substansi undnag-undang tidak memiliki kejelasan sehingga siapapun dapat menafsirkan undang-undang ini dalam konteks yang berbeda-beda.

22. Kutip disertasi mahfud, "Kutip Disertasi Mahfud, Profesor UGM Sebut UU Ciptaker Elitis", CNN Indonesia, 9 November 2020, diakses 26 Mei 2021, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201109015859-20-567441/kutip-disertasi-mahfud-profesor-ugm-sebut-uu-ciptaker-elitis.
23. Mahfud MD, Op.Cit, 10.

Ketua Koordinator Advokasi BPJS mengatakan peran masyarakat penting untuk memastikan produk Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja tidak bertentangan dengan Konstitusi tetapi tidak terakomodasi[24] Selain itu, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) menilai Pemerintah menutupi informasi terkait *omnibus law* Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja karena Pemerintah menyatakan informasi bersifat rahasia mengenai draf Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja Ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Infomasi Publik dan asas keterbukaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Pembentukan undang-undang Cipta Kerja seharunya memerlukan upaya untuk menjembatani aspirasi semua pihak agar sesuai dengan tujuan pembentukan dan bisa diterima oleh semua kalangan dan produk legislasi yang dihasilkan dapat mengakomodasi seluruh kepentingan secara seimbang. Disamping itu, *omnibus law* belum dikenal dalam sistem hukum Indonesia, ada resentralisasi kewenangan di pemerintah pusat, berpengaruh pada hak tenaga kerja, serta keberpihakan pada investor.[25] Untuk itu, RUU Cipta Kerja harus dilakukan secara mendalam dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, pembahasan di DPR ini harus melibatkan masyarakat melalui dukungan publik selain dukungan politik sebelum akhirnya ada persetujuan hukum (*legal approval*) berupa persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden sebagaimana diamanatkan Konstitusi. Hal ini penting untuk memastikan ada dukungan seluruh unsur rakyat Indonesia, yaitu birokrasi, akademisi, dunia usaha dan dunia industri, masyarakat pekerja, dan media massa dalam proses pembentukan rancangan undang-undang.

Dukungan publik dapat dilakukan melalui penjaringan aspirasi dalam rapat dengar pendapat umum, forum diskusi, dan jajak pendapat masyarakat supaya terpenuhinya asas keterbukaan dalam pembahasan rancangan undang-undang sehingga mencerminkan perjuangan kepentingan rakyat melalui lembaga legislatif. Selanjutnya, political endorsement dilakukan melalui anggota dan fraksi di DPR, anggota dan kelompok anggota di DPD, serta partai politik. Untuk itu, DPR harus membuka akses bagi publik untuk memberikan masukan pada RUU Cipta Kerja.

C. Penutup

Undang-undang cipta kerja memiliki konfigurasi politik yang berwatak otoriter, hal tersebut ditinjau dari beberapa indikator penilaian seperti kedudukan partai politik dan parlemen yang lemah, pada Undang-Undang Cipta Kerja inisiatif justru berasal dari Pemerintah, yang apabila dilihat metode perumusan *Omnibus Law* belum memberikan kepastian hukum yang jelas di parlemen sehingga terkesan Undang-Undang Cipta Kerja ini adalah desakan sepihak pemerintah yang harus disegerakan untuk dibahas dan disetujui bersama dengan parlemen, selain itu kedudukan lembaga eksekutif (pemerintah) yang intervensionis, dan pers yang terpasung, berdasarkan fakta hukum yang terjadi pada saat perumusan Undang-Undang Cipta Kerja ini, keterbukaan publik tidak menjadi indikator penting dalam perumusan norma undang-undang, pers seolah-olah terkurung informasi untuk disampaikan kepada masyarakat mengenai jalan dan perkembangan norma hukum undang-undang ciptaker ini, sehingga undang-undang hadir secara instan dengan meninggalkan berbagai persoalan norma hukum yang menindas hak dan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia. Hubungan hukum dan politik di posisikan hukum sebagai variabel yang terpengaruh dan politik sebagai variabel yang berpengaruh, sehingga politik determinan atas hukum. Dari konfigurasi politik tersebut undang-undang cipta kerja termasuk sebagai golongan produk hukum yang berwatak ortodoks, karena pembuatannya sentralistik, muatannya positivist dan rincian isinya yang *open interpretative.*

24. Rosana, Franscisca Christy, "DPR Didesak Libatkan Buruh Bahas RUU Cipta Kerja", Tempo.co, 17 Februari 2020, diakses 26 Mei 2021, https://bisnis.tempo.co/read/1308449/dpr-didesaklibatkan-buruh-bahas-ruu-ciptakerja,
25. Ima Mayasari, Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law Di Indonesia, Jurnal Rechvinding Volume 9 Nomor 1 (2020), 1.

Kebijakan haluan Negara dimasa yang akan datang diharapkan lebih dapat menyerap aspirasi yang dibutuhkan oleh masyarakat agar terciptanya kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum. Penerapan nilai-nilai demokrasi menjadi pendekatan utama yang harus dilaksanakan khususnya oleh lembaga legislatif untuk dapat disampaikan kepada eksekutif. Karena landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undnagan tidak bisa dilepaskan dari landasan sosiologis, bahwa hukum dibentuk harus memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat, bukan kebutuhan sekolompok orang atau golongan elitis tertentu.

Daftar Pustaka

Putra. Antoni. 2020. "Penerapan *Omnibus Law* dalam Upaya Reformasi Regulasi*"*. Jurnal Legislasi Indonesia,Volume17 Nomor 1 (Maret 2020).

CNN Indonesia. "Kutip disertas*i mahfud, Prof UGM sebut UU Ciptaker Elitis"*. CNN Indonesia, 9 November 2020, diakses pada 26 Mei 2021, https://www.cnnindones*ia.com/nasional/20201109015859-20-567441/kutip-disertasi-mahfud-profesor-ugm*-sebut-uu-ciptaker-elitis.

F, Busroh. 2017. Konseptualisasi *omnibus law dalam menyelesaikan pe*rmasalahan regulasi pertanahan, Jakarta: Arena Hukum.

Fajar Kurniawan, "Problematika Pembentukan RUU Cipta Kerja d*engan Konsep Omnibus Law pada Klaster Ketenag*akerjaan Pasal 89 Angka 45 tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja yang di-PHK", Jurnal Panorama Hukum Volume 5 Nomor 1 (Juni 2020), *University Of Surabaya Re*pository, 2 Juli 2020, link tersedia pada h*ttp://repository.ubaya.ac.id/37870/1/Jur*nal%20Fajar%20Kurniawan_PROBLEMATIKA%20PEMBENTUK*AN%20RUU_2020.pdf*.

Fitryantica, A. 2019. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep *Omnibus Law*.Jakarta: Gema Keadilan.

Ima Mayasari. 2020. Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi *Omnibus Law* Di Indonesia. Jurnal Rechtsvinding Volume 9 Nomor 1 (April 2020).

MD Mahfud. 1999. Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Jakarta: Gama Media.

MD Mahfud. 2006. Membangun Politik Hukum, Menegakkan Demokrasi, Jakarta: LP3ES.

MD Mahfud. 2011. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers.

MD Mahfud. 2012. Politik Hukum Di Indonesia, Jakarta: PT Rajawali Pers.

Fadli, Muhammad. 2018. "Pembentukan Undang Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat". Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15 Nomor 1 (Maret 2018).

Redi, Ahmad dan Ibnu Sina Chandranegara. 2020. *Omnibus Law*, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional. Depok: Rajawali Pers.

Sirajuddin. 2016. *Legislative Drafting*, Malang: Setara Press.

Syaukani, Imam da*n* A. Ahsin Thohari. 2011. Dasar-dasar Politik Hukum, Jakarta: Rajawali Pers.

Taib, Mukhlis. 2017. Dinamika Perundang-Undangan Di Indonesia, Bandung: PT Refika Aditama.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang–Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Penggunaan Pendekatan *Omnibus Law* dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah

Antoni Putra
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
Email: antoni.putra@pshk.or.id
Naskah diterima: 20/6/2021, direvisi: 29/5/2022, disetujui: 3/6/2022

Abstract

After being used in the formation of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, the omnibus law as one approach in the formation of legislation was also used in forming Government Regulations, namely in establishing Government Regulation Number 9 of 2021 concerning Tax Treatment for the ease of doing business. The use of an omnibus law approach in forming this Government Regulation invites pros and cons because of the status of a Government Regulation which cannot be formed without law as its parent and cannot be based on more than one law. Therefore, the authors conducted this study to answer questions regarding the effectiveness of using the omnibus law approach in preparing Government Regulations. The research method used is a juridical-normative approach. From the research that has been done, it can be concluded that the omnibus law approach should not be used in the formation of Government Regulations because implementing regulations from one law cannot be combined with implementing regulations from other laws.

Keywords: Omnibus Law, Government Regulation, Legal Framework

Abstrak

Setelah digunakan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, *omnibus law* sebagai salah satu pendekatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga digunakan dalam membentuk Peraturan Pemerintah, yakni dalam membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2021 tentang Perlakuan Perpajakan untuk kemudahan Berusaha. Penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam pembentukan Peraturan Pemerintah ini mengundang pro dan kontra karena status dari Peraturan Pemerintah yang tidak dapat dibentuk tanpa ada undang-undang yang menjadi induknya dan tidak dapat berinduk pada lebih dari satu undang-undang. Oleh sebab itu, penulis melakukan penelitian ini untuk menjawab pertanyaan mengenai efektifitas penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam penyusunan Peraturan Pemerintah. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif. Dari penelitian yang telah dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa pendekatan *omnibus law* seharusnya tidak digunakan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah karena peraturan pelaksana dari satu undang-undang tidak dapat digabungkan dengan peraturan pelaksana dari undang-undang yang lain.

Kata Kunci: *Omnibus Law,* Peraturan Pemerintah, Kerangka Hukum, Materi Muatan.

A. Pendahuluan

Setelah diterapkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pendekatan *omnibus law* kini semakin ramai dibicarakan. Pemerintah seolah menganggap pendekatan yang identik dengan negara *common law* tersebut sebagai obat dari segala bentuk persoalan regulasi yang tengah dialami Indonesia.[1]

Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2021, terdapat tiga RUU yang akan disusun menggunakan pendekatan *omnibus law.* Ketiga RUU tersebut adalah RUU tentang pengembangan dan penguatan sektor keuangan dan RUU Ibukota Negara.[2] Penggunaan pendekatan *omnibus law* tidak hanya dalam pembentukan Undang-Undang, tapi juga direncanakan akan diterapkan dalam pembentukan peraturan di tataran teknis, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, bahkan disebut akan diterapkan dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Sejauh ini, selain dalam pembentukan Undang-Undang, pendekatan *omnibus law* telah digunakan dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 *(Covid-19*) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan Tahun atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 adalah *omnibus law* pertama yang disahkan, bahkan lebih dulu dari pada pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berikutnya adalah pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2021 tentang Perlakuan Perpajakan untuk kemudahan Berusaha. Peraturan Pemerintah ini merevisi 3 Peraturan Pemerintah yaitu: PP Nomor 94 Tahun 2010 jo PP Nomor 45 Tahun 2019 tentang perubahan atas PP Nomor 94 Tahun 2010 terntang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan; PP Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan pajak atas Penjualan Barang Mewah; PP Nomor 74 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Pemenuhan Kewajiban Perpajakan. PP Nomor 9 Tahun 2021 terdiri dari 7 (tujuh) BAB, 11 Pasal Besar dan 28 Pasal kecil.[3]

Peraturan terakhir yang dibentuk menggunakan pendekatan *omnibus law* adalah Peraturan menteri Keuangan (Permenkeu) Nomor 18 /PMK.03/2021 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja di Bidang Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Serta Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.[4] Permenkeu ini berdampak pada 13 Permenkeu, dengan rincian 6 Permenkeu direvisi, 4 Permenkeu ditegaskan masih berlaku, dan 3 Permenkeu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Subtansi dari Permenkeu ini mengatur tentang kemudahan di bidang perpajakan serta mengubah beberapa Permenkeu yang terdampak dengan berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, diantaranya Permenkeu tentang Tata Cara Pembayaran dan Penyetoran Pajak, Permenkeu tentang Surat Pemberitahuan, Permenkeu tentang Tata Cara Pemeriksaan, Permenkeu tentang Tata Cara Penerbitan Surat Ketetapan Pajak dan Surat Tagihan Pajak, Permenkeu tentang Tata Cara Pemeriksaan Bukti Permulaan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan, dan Permenkeu tentang Tata Cara Permintaan Penghentian Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan untuk Kepentingan Penerimaan Negara.[5]

---

1. Muhamad Azhar, Omnibus Law Sebagai Solusi Hiper-Regulasi Menuju Sonkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Adminitrative Law & Governance Journal. Volume 2 Nomor 1 (Maret 2019), 176.
2. Nicholas Ryan Aditya, "DPR Sahkan 33 RUU Prolegnas Prioritas 2021, Ini Daftarnya", Kompas.com, 23 Maret 202, diakses pada 19 Juni 2021, www.kompas.com, https://bit.ly/3j1O2pA
3. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2021 tentang Perlakuan Perpajakan untuk kemudahan Berusaha
4. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 18 /PMK.03/2021 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja di Bidang Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Serta Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
5. Fitria Ratna Wardika, "Konsisten, Aturan Pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja Bidang Perpajakan menggunakan Omnibus" Kementerian Keuangan, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3xB6ae2.

Melihat tren pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan pendekatan *omnibus law* tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian terkait penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan delegasi, dengan penelitian berfokus pada penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam pembentukan Peraturan Pemerintah. Pendekatan atau metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis-normatif dengan bahan analisis adalah peraturan perundang-undangan dan hasil penelitan doctrinal dan bahan-bahan bacaan berupa buku-buku hukum. Sumber lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah data internet dan kamus-kamu yang menjelaskan peristilahan yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

B. Pembahasan

1. *Omnibus Law*

a. Pengertian dan Sejarah *Omnibus Law*

Omnibus law begitu akrab terdengar sejak Presiden Joko Widodo menyebutnya pada saat pidato pertamanya setelah pelantikannya menjadi Presiden RI untuk periode yang kedua pada 20 Oktober 2019.[6] Sejak saat itu, *omnibus law* selalu menjadi perbincangan, bahkan salah satu pendekatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu disebut akan diterapkan dalam menyusun banyak UU.

Menilik pada catatan histori, *omnibus law* pertam akali diterapkan di di negara-negara *common law* yang memiliki sistem hukum *anglo saxon* seperti Kanada, Amerika Serikat, Belgia, dan Inggris.[7] Pendekatan *omnibus law* menawarkan kemudahan dalam melakukan pembenahan Peraturan Perundang-Undangan yang disebabkan oleh jumlahnya yang terlalu banyak *(overregulasi)* dan memiliki materi muatan yang tumpang tindih *(overlapping)*. Terhadap perosalan tersebut bila diselesaikan dengan cara-cara biasa, yakni dengan membentuk merevisi Undang-Undang satu per satu akan memakan waktu lama dengan biaya yang besar.[8]

Di Amerika Serikat, *omnibus law* ini dikenal dengan istilah *omnibus bill* yang memiliki pengertian yang sama. dalam sejarahnya, Amerika Serikat membentuk Undang-Undang menggunakan pendekatan *omnibus bill* pertama kali pada 1840[9] dan mulai diterapkan pada 1888 dalam mengatur perjanjian privat tentang pemisahan dua rel kereta api.[10] Dalam catatan *House of Commons Procedure and Practice* menyebut bahwa RUU yang disusun menggunakan pendekatan *omnibus* juga telah ada pada awal 1868 di Kanada, yaitu menyangkut pengesahan sebuah Undang-Undang dalam rangka memperpanjang waktu berlaku beberapa Undang-Undang setelah Konfederasi Canada.

Di negara-negara *Eropa Continental* yang menganut sistem hukum *civil law*, pendekatan *omnibus law* jarang terdengar karena di sana dikenal istilah kodifikasi. Beberapa negara penganut sistem hukum *civil law* yang menerapkan pendekatan *omnibus law* dalam membentuk Undang-Undang adalah Belanda dan Jerman. Di Belanda misalnya, yang pada 2016 mengesahkan *Omgevingswet* (*code* lingkungan) yang berisi 26 Undang-Undang.[11] Kemudian Jerman yang membentuk *Omnibus Energy Act* yang dibentuk pada 2018 yang bertujuan untuk menerapkan poin-poin penting yang terdapat dalam *coalition agreement,* khususnya terkait energi terbarukan yang efisien dan persoalan *market-oriented*.[12]

---

6. Luthfia Ayu Azanella, "Apa Itu *Omnibus Law*, yang Disinggung Jokowi dalam Pidatonya?", www.kompas.com, 22 Oktober 2019, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3iWeSjc
7. Antoni Putra, "Penerapan Omnibus law dalam Upaya Reformasi Regulasi", Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 Nomor 1 (Maret 2020), 2.
8. Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi *Omnibus law* dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", Jurnal Arena Hukum Vol 10 Nomor 2 (Agustus 2017), 241.
9. Yantina Debora, "Arti dan Sejarah Omnibus law Atau Undang-Undang Sapu Jagat", 6 Oktober 2020, www.tirto.id, diakses pada 19 Juni 2021, https://tirto.id/arti-dan-sejarah-omnibus-law-atau-uu-sapu-jagat-f5Du.
10. Hukumonline.com,"Menelusuri Asal-Usul Konsep *Omnibus law*", www.hukumonline.com, 25 Januari 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3wMqSrE
11. Netherlands Enterprise Agency,"Introduction of the Environmental and Planning Act (Omgevingswet) planningact, https://business.gov.nl/amendment/introduction omgevingswet/, diakses pada 20 Juni 2022
12. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, "More secure and more affordable: Federal Government makes energy transition fit for the future", Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 3 Desember 2018, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3iNP9JC.

Dari segi pengertian, istilah *omnibus* pertama kali muncul di Paris, Perancis pada 1820. Kala itu, dikenal istilah "*Bus Omni*", yaitu sebuah kendaraan yang mampu mengangkut banyak orang dan segala jenis barang bawaanya. [13] Istilah *omnibus* ini kemudian menjadi kata yang umum untuk menggambarkan apa pun yang dapat dipakai secara bersama-sama sekaligus. Istilah ini kemudian juga diadopsi di bidang hukum dengan istilah *"Omnibus law*" adalah Undang-Undang yang materi muatanya dapat berisi bermacam-macam materi.[14]

Ditinjau dari terminologi Bahasa, *omnibus* berasal dari Bahasa Latin yang memiliki makna untuk semuanya. Dalam istilah lain, *omnibus law* dapat diartikan sebagai hukum yang dapat merangkum dan mengatur banyak hal.[15] Kata *omnibus* juga dipakai dalam semboyan atau motto dari Swiss yang berbunyi *"unus pro omnibus, omnes pro uno*" yang bisa diartikan kedalam Bahasa Indonesia sebagai "satu untuk semua, semua untuk satu". Semboyan ini layaknya "Bhineka Tunggal Ika" di Indonesia. Di Swiss semboyan tersebut menyimbolkan negara yang mencintai perbedaan dan pluralisme.[16]

Menurut Henry Campbell Black omnibus bill adalah "*In legislative practice, a bill including in one act various separate and distinct matters, and particularly one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment".*[17] Black mengatakan bahwa *omnibus law* merangkum banyak Undang-Undang dan menjadikannya satu Undang-Undang. Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa pengunaan pendekatan *omnibus law* dapat diterapkan dalam tiga keadaan, yaitu: untuk merevisi Undang-Undang yang materi muatannya berkaitan secara langsung; merevisi Undang-Undang yang materi muatannya tidak berkaitan secara langsung; dan merevisi Undang-Undang dalam prakteknya saling bersinggungan.

Audrey O'Brien dan Marc Bosc mendefinisikan *omnibus law* sebagai Undang-Undang yang merevisi, mencabut, dan/atau memberlakukan ketentuan dari berbagai Undang-Undang dalam satu undang-undang.[18] Audrey O'Brien juga mengatakan bahwa melalui *omnibus law* dapat dilakukan revisi terhadap banyak Undang-Undang melalui satu Undang-Undang saja untuk mendukung kebijakan tertentu dari negara.[19] Sementara Herb Gray memberikan definisi *omnibus law* sebagai suatu Undang-Undang yang sekali gus dapat mengubah banyak Undang-Undang yang secara konteksnya berbeda yang didasarkan atas tujuan untuk mencapai atau mendukung suatu kebijakan.[20]

Maria Farida Indrati mendefinisikan *omnibus law* sebagai Undang-Undang yang subtansinya mengatur banyak hal dan banyak subyek yang dibentuk untuk menyerderhanakan Undang-Undang yang statusnya masih berlaku.[21] Selain itu, Maria Farida Indrati juga mengatakan bahwa *omnibus law* bukalah Undang-Undang Payung atau Undang-Undang yang menjadi induk dari Undang-Undang lainnya, karena faktor Indonesia yang tidak mengenal adanya Undang-Undang yang memiliki kedudukan secara hierarki lebih tinggi.[22] Sementara Muladi mengatakan bahwa *omnibus law* adalah hukum yang mencakup banyak topik atau objek yang tidak selalu berkaitan satu sama lain.[23]

---

13. Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Pendekatan Pendekatan Omnibus law", Jurnal Rechvinding Volume 1 (April 2020), 44.
14. Ibid.
15. Muhammad Idris, "Mengapa Undang-Undang Cipta Kerja Disebut Omnibus law?", www.kompas.com, 17 Oktober 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://money.kompas.com/read/2020/10/17/073311026/mengapa-uu-cipta-kerja-disebut-omnibus-law?page=all.
16. ibid.
17. Henry Campbell Black, "Black's Law Dictionary", (USA: West Publishing, 1968).
18. Audrey O'Brien & Marc Bosc, eds, "House of Commons Procedure and Practice, Cow- ansville", (QC: House of Commons & Éditions Yvon Blais, 2009), 724.
19. Ibid.
20. 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), 22.
21. Maria Farida Indrati, "Omnibus law", Undang-Undang Sapu Jagat?", Harian Kompas, 4 Januari 2020, www.kompas.id, diakses pada 19 Juni 2021, https://www.kompas.id/baca/opini/2020/01/04/omnibus-law-uu-sapu-jagat.
22. Ibid.
23. Muladi, "RKUHP Sebagai Omnibus law", Harian Kompas, 27 November 2019, www.kompas.id, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly//2SD5juO.

Bivitri Susanti mengatakan bahwa *omnibus law* sebagai Undang-Undang yang dibentuk untuk menyasar isu-isu besar di suatu negara. Undang-Undang yang disusun menggunakan pendekatan *omnibus law* dimaksud untuk merampingkan Peraturan Perundang-undangan dari segi jumlah, dan menyederhanakan persoalan peraturan agar peraturan tersebut lebih tepat sasaran.[24] Sementara Fahri Bachmid mengatakan bahwa konsep *"omnibus law"* sebagai suatu produk hukum yang mengkonsolidir berbagai tema, materi dan subjek dalam suatu peraturan perundang-undangan.[25] Kemudian, Refly Harun mengungkapkan bahwa penerapan pendekatan *omnibus law* bisa saja dilakukan di Indonesia karena baik untuk membentuk peraturan yang ramping dan harmonisasi.[26]

b. Kerangka Hukum Pembentukan *Omnibus Law*

Sejumlah pihak pernah mengkritik kebijakan pemerintah terkait mekanisme pembentukan *omnibus law* karena dianggap tidak memiliki dasar hukum untuk diterapkan di Indonesia.[27] Salah satunya datang dari Lembaga Bantuan Hukum Jakarta yang mengatakan bahwa pembentukan *omnibus law* tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Pembentukan, perubahan atau pencabutan Undang-Undang yang umum adalah dengan pendekatan perubahan satu Undang-Undang melalui satu Undang-Undang tanpa menyentuh subtansi di Undang-Undang lain. Sedangkan pendekatan *omnibus law* memungkinkan satu Undang-Undang mengubah banyak Undang-Undang sekali gus.

Pada butir 6 Lampiran II UU PPP yang mengatur Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa pada setiap nama atau judul peraturan perundang-undangan perubahan harus ditambahkan frasa "perubahan atas" di depan judul peraturan perundang-undangan yang dilakukan perubahan. Kemudian pada butir 9 disebutkan bahwa pada nama peraturan perundang-undangan pencabutan, di depan judul ditambahkan kata "pencabutan". Dalam konteks ini, *omnibus law* tentu berbeda karena tidak mungkin menyebutkan satu persatu judul Undang-Undang yang dubah, direvisi dan dicabut. Misalnya Undang-Undang Cipta Kerja yang memuat 78 Undang-Undang.

Pembentukan suatu Peraturan Perundang-Undangan tentu memiliki kerangka hukum yang menjadi dasar pembentukannya, termasuk dalam pemilihan pendekatan pembentukan yang digunakan. Di Indonesia dikenal istilah kodifikasi, meski *omnibus law* dan kodifikasi sama-sama memungkinkan mengubah Undang-Undang dalam jumlah banyak sekaligus, namun keduanya tetaplah memiliki pengertian dan tujuan yang berbeda. *Omnibus law* dapat mengumpulkan Undang-Undang yang memiliki topik hukum yang berbeda-beda, sedangkan kodifikasi adalah pembukuan hukum dalam suatu Undang-Undang dalam konteks materi yang sama.[28] UU PPP yang menjadi acuan dalam tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mengenal istilah *omnibus law.* Namun demikian, dalam teori hukum, sesuatu yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak berarti hal tersebut dilarang.

Benny Riyanto mengungkapkan bahwa *omnibus law* adalah sebuah pendekatan dalam proses legislasi, bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya harus diatur berbeda dengan pendekatan pembentukan Undang-Undang yang biasa digunakan sebelumnya. Tahapan pembentukan *omnibus law* tetap tunduk pada UU PPP yang telah mengatur syarat teknis dan subtantif dari pembentukan peraturan perundang-undangan.[29]

---

24. Bivitri Susanti dalam Jawahir Gustav Rizal, "Apa Itu Omnibus law Cipta Kerja, Isi, dan Dampaknya bagi Buruh?", www.kompas.com, 6 Oktober 2020 diakses pada 19 Juni 2021, https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/104500965/apa-itu-omnibus-law-cipta-kerja-isi-dan-dampaknya-bagi-buruh?page=all.
25. Agnes Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus law", Jurnal Gema Keadilan Vol 6 Edisi III (Oktober - November 2019), 303.
26. Ibid.
27. Rofiq Hidayat, "Penyusunan Omnibus law Tetap Mengacu Undang-Undang Pembentukan Peraturan", www.hukumonline.com, 28 Januari 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://www.hukumonline.com/berita/a/penyusunan-omnibus-law-tetap-mengacu-uu-pembentukan-peraturan-lt5e301e05dbd71
28. R. Soeroso, "Pengantar Ilmu Hukum", (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 77.
29. Ibid.

Penggunaan *omnibus law* dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat didasarkan pada Pasal 7 UU PPP yang menguraikan tentang hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, *omnibus law* adalah Undang-Undang yang sama dengan Undang-Undang pada umumnya, yang membedakan hanyalah dari materi muatan yang lintas sektor, di mana proses pembentukan tetap berdasarkan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang di atur dalam UU PPP. Dalam pembentukan Undang-Undang menggunakan pendekatan *omnibus law,* tetap harus disertai dengan Naskah Akademik dan RUU sebagaimana yang diatur Pasal 44 dan Pasal 45 UUPPP.

2. Peraturan Pemerintah

a. Pengertian, Kedudukan, dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang. Dasar pembentukan dari PP ini adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dalam penjelasan pasal 5 ayat (2) yang terdapat pada naskah UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi "Presiden ialah kepala Kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan PP *(pouvoir reglementair)*".

Pembentukan PP yang dibentuk Presiden untuk menjalankan Undang-Undang ini juga ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Dari segi hierarki peraturan perundang-undangan, dengan merujuk padaPasal 7 ayat (1) UU PPP, kedudukan PP berada setingkat di bawah UU, dengan tata urutan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang dan/atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten Tahun Kota.[30]

Dari segi materi muatan, berdasarkan pengaturan yang terdapat pada Pasal 12 UU PPP yang menyebutkan bahwa materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan atau yang diperintahkan oleh undang-undang.[31] Materi muatan PP merupakan pengaturan lebih lanjut dan lebih konkret dari ketentuan yang sudah diatur sebelumnya dengan undang-undang yang bersifat delegasi atau peraturan yang hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan atau didelegasikan oleh suatu Undang-Undang baik secara tegas-tegas maupun tidak. Pembentukan PP tidak bisa dilepaskan dari adanya Undang-Undang yang menjadi rujukan. Dalam konteks ini, PP hanya dibentuk semata-mata untuk menjalankan atau/atau mengatur ketentuan lebih lanjut ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang dibentuk oleh Pemerintah.[32]

30. 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

31. Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

32. Soehino, „Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan (Setelah dilakukan Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia". Cetakan Pertama, Balai Penerbit Yogyakarta: Fakultas ekonomi UGM, 2006), 46.

2. Karakteristik Peraturan Pemerintah

Berangkat dari ketentuan yang terdapat di Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, A Hamid S Attamimi merumuskan 5 (lima) poin yang menjadi karakteristik PP. Kelima karakteristik tersebut adalah: 1) PP tidak bisa dibentuk tanpa ada Undang-Undang induknya; 2) PP tidak bisa memuat ketentuan tentang sanksi pidana apabila Undang-Undang yang menjadi induknya tidak memuat ketentuan tentang sanksi pidana; 3) Ketentuan yang terdapat dalam PP tidak bisa menambah atau mengurangi ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang menjadi induknya; 4) PP dapat dibentuk meski Undang-Undang yang menjadi induknya tidak meminta adanya PP secara tegas-tegas; dan 5) PP berisi ketentuan atau ketentuan dan penetapan sehingga tidak hanya berisi semata-mata penetapan.[33]

Penegasan PP yang dibentuk untuk menjalankan suatu Undang-Undang ini juga ditegaskan dalam Pasal 12 UU PPP yang menyatakan bahwa "*Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya*". Pada bagian penjelasan disebutkan bahwa "*Yang dimaksud dengan "menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan."*[34]

PP dapat dibentuk meski Undang-Undang yang menjadi rujukannya tidak menginstruksikan adanya pembentukan PP secara tegas. Pembentukan PP tersebut ditujukan untuk mempertegas materi yang di dalam Undang-Undang membutuhkan pengaturan dan penjelasan lebih lanjut, sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut Undang-Undang tersebut.[35]

Berdasarkan beberapa ketentuan di atas, dapat ditarik benang merahnya bahwa PP tidak dapat merujuk pada lebih dari satu Undang-Undang dan tidak dapat dibentuk tanpa ada Undang-Undang yang menjadi rujukannya, sebab pelaksanaan dari satu Undang-Undang tidak dapat digabungkan dengan peraturan pelaksana dari Undang-Undang yang lain karena dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut memiliki dilakukan dengan landasan filosofis, landasan sosial dan landasan yuridis yang berbeda-beda.

3. Penggunaan Pendekatan *Omnibus Law* dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah

a. Peraturan Pemerintah yang disusun menggunakan Pendekatan *omnibus law*

Pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 9 Tahun 2021 tentang Perlakuan Perpajakan untuk kemudahan Berusaha. Bila merujuk pada Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945, penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam membentuk PP ini keabsahannya perlu dipertanyakan. Subtansi dari PP ini merevisi 3 (tiga) PP, yaitu PP Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan pelunasan Pajak penghasilan dalam tahun berjalan; PP Nomor 1 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terkahir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009, dan PP Nomor 74 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Pemenuhan Kewajiban Perpajakan.

Dari segi subtansi, bila merujuk pada pada kedudukan dan karakteristik PP, jelas pembentukan PP Nomor 9 Tahun 2021 ini bermasalah karena mengabaikan khitah dan Tahun atau kedudukan dan fungsi dari pembentukan PP itu sendiri, yakni untum menjalankan Undang-Undang. Tiga PP yang diubah menggunakan PP Nomor 9 Tahun 2021 tersebut bersumber dari 3 (tiga) Undang-Undang yang berbeda, namun perimbangan pembentukannya yang terdapat pada konsiderans hanya mencantumkan 2 Pasal dari Undang-Undang Cipta Kerja, yakni Pasal 111 dan Pasal 185. Pasal 111 Undang-Undang Cipta Kerja

33. Maria Farida Indrati S, "Ilmu Perundang-Undangan–Dasar-dasar Pemebentukannya", (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 99.

34. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

35. Maria Farida Indrati A, Ilmu...,Op. Cit.. 116.

hanya menyatakan perubahan terhadap satu Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU Pajak penghasilan).

Adanya PP yang disusun menggunakan pendekatan *omnibus law* tersebut menyebabkan kerumitan baru dalam memahami dan menjalankan undang-undang. Pasal 12 UU 12/2011 menyatakan bahwa "Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya". Pada bagian penjelasan dikatakan bahawa "Yang dimaksud dengan "menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan". Dalam konteks ini, bila suatu peraturan pelaksana digabungkan dengan peraturan pelaksana UU yang lain, tentu akan menghadirkan kebingungan dalam memahami Peraturan Pemerintah tersebut diperuntukkan untuk undang-undang yang mana, sebab suatu undang-undang memiliki landasan filosofis yang berbeda-beda, sehingga tidak mungkin peraturan pelaksananya dapat digabungkan.

b. *Omnibus Law* dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah

Penggunan pendekatan *omnbus law* dalam pembentukan PP adalah suatu hal yang keliru. Pasalnya, berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan karakteristik dari PP yang tidak dapat lahir dengan sendirinya tanpa ada Undang-Undang yang menjadi induknya. Kemudian, pemberian delegasi dari Undang-Undang ke Peraturan Perundang-undangan yang berada di bawahnya, terutama PP dilakukan karena Undang-Undang yang bersangkutan tidak memuat ketentuan secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum Peraturan Perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah.[36] Dalam konteks ini, untuk memuat pengaturan yang mendetail tidak mungkin dapat disusun secara gabungan dengan peraturan delegasi yang berasal dari Undang-Undang lainnya, atau suatu PP tidak dapat digabungkan dengan PP yang lainnya, sementara Undang-Undang yang menjadi induknya tersebut masih eksis dan berlaku.

Dalam pengaturan teknis pembentukan PP, kemungkinan dapat disusun dengan menggunakan pendekatan *omnibus law* juga sulit ditemukan. Pada lampiran II UU PPP angka 24 disebutkan bahwa konsiderans dari PP cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai satu pasal atau beberapa Pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan PP. Pada ketentuan ini, semakin menegaskan bahwa konsiderans dari sebuah PP tidak mungkin berasal lebih dari satu Undang-Undang.

Berdasarkan pengaturan teknis yang terdapat di UU PPP, bila mana pendekatan *omnibus law* akan digunakan dalam pembentukan PP, maka itu hanya memungkinkan untuk mengubah, menghapus, dan mencabut sejumlah PP yang berinduk ke Undang-Undang yang sama, bukan untuk mengubah, menghapus dan mencabut PP yang berinduk ke Undang-Undang yang berbeda. Itu pun perlu dengan catatan sejumlah PP tersebut harus mengatur terkait perosalan yang sama. Bila memiliki subtansi dan materi muatan yang lintas sektor, maka itu hanya akan menyebabkan kerumitan baru di sektor peraturan perundang-undangan.

Dari segi tujuan penggunaan pendekatan *omnibus law,* Pemerintah berulang kali mengataan bahwa pendekatan tersebut dipakai dalam upaya mengatasi perosalan regulasi yang menyebabkan hal-hal mudah menjadi rumit.[37] Dalam konteks ini, penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam pembentukan PP justru berpotensi menyebabkan sebaliknya. Pembentukan PP menggunakan pendekatan *omnibus law* justru melahirkan kerumitan baru karena menyebabkan suatu PP tidak jelas akan menjalankan Undang-Undang

36. Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 9 Nomor 1 (April 2012), 131.

37. Dwi Hadya Jayani, "Omnibus Law Bisa Bereskan Rumitnya Izin Usaha?", www.Katadata.co.id, 19 oktober 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3cUV6R6

yang mana. Penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam menyusun PP bukan suatu hal yang seharusnya berlanjut, sebab peraturan pelaksana seharusnya tidak rumit, melainkan secara jelas menjalankan perintah dari UU. Penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam membentuk peraturan perundang-undangan seharusnya tidak diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis atau pendelegasian dari Undang-Undang. Tidak hanya dalam pembentukan PP, namun juga sebaiknya tidak diterapkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya yang secara hierarki berada di bawah Undang-Undang.

Perlu dipahami dan dijadikan renungan, suatu Undang-Undang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut substansi tertentu ke dalam bentuk PP, Perpres, dan/atau jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih rendah adalah untuk mengatur lebih teknis dan detil terkait suatu pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang yang akan sangat menentukan implementasi dari Undang-Undang tersebut.[38] Bila hal yang demikian digabungkan dengan banyak peraturan delegasi lainnya, maka tujuan untuk mengatur lebih teknis dan detail tersebut tidak akan pernah terwujut. Tapi yang ada justru sebaliknya, seakan memperumit dan mengkaburkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang menjadi induknya, terlebih dalam pembentukan PP yang sepenuhnya dibentuk atas dasar pendelegasian dari undang-undang yang menjadi induknya.

Pembentukan PP dilakukan untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang agar dapat diterapkan, dalam konteks ini menjadi tidak relevan bila PP dibentuk dengan model pendekatan *omnibus law* yang pada dasarnya adalah menggabungkan banyak peraturan yang memiliki materi muatan beragam menjadi satu peraturan. Menggabungkan sejumlah PP ke dalam satu PP hanya akan menyebabkannya melenceng dari status PP yang merupakan peraturan pelaksana dari sebuah UU. Alih-alih melaksanakan dan memperjelas ketentuan yang terdapat di UU, penggabungan PP menggunakan pendekatan *omnibus law* justru hanya akan mengaburkan tujuan dari dibentuknya PP itu sendiri karena tidak jelas akan menjadi pelaksana dari Undang-Undang yang mana.

C. Penutup

Berdasarkan penelitian yang telah penulis lakukan, dapat disimpulkan bahwa pendekatan omnibus law dalam pembentukan Peraturan Pemerintah tidaklah tepat karena faktor kedudukan dan fungsi dari peraturan pemerintah itu sendiri yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang. Tiga PP yang digabungkan menjadi PP Nomor 9 Tahun 2021 bersumber dari undang-undang yang berbeda yang memiliki landasan filosofis berbeda-beda pula. Selain itu, rujukan yang dijadikan konsiderans dalam PP tersebut, yakni Pasal 111 UU Cipta Kerja hanya menyatakan perubahan terhadap UU Pajak penghasilan. Sementara Pasal 185 UU Cipta Kerja bersifat umum yang berisi batas waktu pembentukan peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja. Dalam konteks ini, menjadi tidak sinkron dengan perubahan dua PP lainnya, karena UU yang menjadi rujukannya bukanlah bagian dari dua Pasal UU Cipta Kerja tersebut. Selain itu, karakteristik dari PP juga menyebabkannya tidak mungkin dibentuk secara gabungan dengan PP yang lain. Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa ada Undang-Undang yang menjadi induknya dan tidak dapat berinduk pada lebih dari satu undang-undang. Selain itu, penggunaan pendekatan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hanya akan menyebabkan perosalan baru di bidang peraturan perundang-undangan karena peraturan pemerintah yang disusun menggunakan pendekatan *omnibus law* memiliki strutur yang rumit dan sulit dipahami sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perlakuan Perpajakan untuk kemudahan Berusaha, padahal urgensi dari adanya peraturan pelaksana adalah untuk melaksanakan dan mengatur ketentuan lebih rinci yang terdapat dalam Undang-undang Induknya. Oleh sebab itu, penulis menyarankan agar pendekatan *omnibus law* sebaiknya tidak dalam penyusunan peraturan delegasi, terutama dalam penyusunan Peraturan pemerintah.

38. Muhammad Yasin, "Perlu Dilakukan Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Delegasi', www.hukumonline.com, 16 Desember 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3zIdbeX

Daftar Pustaka

Aditya, Nicholas Ryan, "DPR Sahkan 33 RUU Prolegnas Prioritas 2021, Ini Daftarnya", Kompas.com, 23 Maret 202, diakses pada 19 Juni 2021, www.kompas.com, https://bit.ly/3j1O2pA

Anggono, Bayu Dwi. 2020. "Omnibus law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia". Jurnal RechtsVinding Volume 9 Nomor 1.

Azanella, Luthfia Ayu, "Apa Itu Omnibus Law, yang Disinggung Jokowi dalam Pidatonya?", Publikasi 22 Oktober 2019, www.kompas.com, https://bit.ly/3iWeSjc diakses pada 19 Juni 2021

Azhar, Muhamad. 2019. Omnibus Law Sebagai Solusi Hiper-Regulasi Menuju Sonkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Adminitrative Law & Governance Journal Volume 2 Nomor 1.

Black, Henry Campbell. 1968. *Black's Law Dictionary.* USA: West Publishing.

Busroh, Firman Freaddy, Konseptualisasi Omnibus law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan, Jurnal Arena Hukum Vol 10, Nomor 2, Agustus 2017

Debora, Yantina, "Arti dan Sejarah Omnibus law Atau Undang-Undang Sapu Jagat", 6 Oktober 2020, www.tirto.id, diakses pada 19 Juni 2021, https://tirto.id/arti-dan-sejarah-omnibus-law-atau-uu-sapu-jagat-f5Du.

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, "More secure and more affordable: Federal Government makes energy transition fit for the future", Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 3 Desember 2018, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3iNP9JC.

Fitryantica, Agnes, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus law, Jurnal Gema Keadilan Vol 6, Edisi III, Oktober - November 2019

Hidayat, Rofiq, "Penyusunan Omnibus law Tetap Mengacu Undang-Undang Pembentukan Peraturan", www.hukumonline.com, 28 Januari 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://www.hukumonline.com/berita/a/penyusunan-omnibus-law-tetap-mengacu-uu-pembentukan-peraturan-lt5e301e05dbd71

Hukumonline.com,"Menelusuri Asal-Usul Konsep Omnibus law", www.hukumonline.com, 25 Januari 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3wMqSrE

Idris, Muhammad, "Mengapa Undang-Undang Cipta Kerja Disebut Omnibus law?", www.kompas.com, 17 Oktober 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://money.kompas.com/read/2020/10/17/073311026/mengapa-uu-cipta-kerja-disebut-omnibus-law?page=all.

Indrati, Maria Farida, "Omnibus law", Undang-Undang Sapu Jagat?", Harian Kompas, 4 Januari 2020, www.kompas.id, diakses pada 19 Juni 2021, https://www.kompas.id/baca/opini/2020/01/04/omnibus-law-uu-sapu-jagat.

Jayani, Dwi Hadya, "Omnibus Law Bisa Bereskan Rumitnya Izin Usaha?", www.Katadata.co.id, 19 oktober 2020, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3cUV6R6

Muladi, "RKUHP Sebagai Omnibus law", Harian Kompas, 27 November 2019, www.kompas.id, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly//2SD5juO.

Netherlands Enterprise Agency, "Introduction of the Environmental and Planning Act (Omgevingswet) planningact, diakses pada 20 Juni 2022, https://business.gov.nl/amendment/introduction omgevingswet/.

O'Brien, Audrey & Marc Bosc, eds. 2009. House of Commons Procedure and Practice, Cowansville, QC: House of Commons & Éditions Yvon Blais

Peraturan Menter Keuangan Republik Indonesia Nomor 18 /PMK.03/2021 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja di Bidang Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Serta Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2021 tentang Perlakuan Perpajakan untuk Kemudahan Berusaha

Putra, Antoni, Penerapan Omnibus law dalam Upaya Reformasi Regulasi, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 Nomor 1- Maret 2020

S, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan–Dasar-dasar Pemebentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

Setiadi, Wicipto, Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Pendekatan Pendekatan Omnibus law, Jurnal Rechvinding Volume 1, April 2020

Soehino, 2006, Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan (Setelah dilakukan Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Cetakan Pertama, Balai Penerbit Fakultas ekonomi UGM, Yogyakarta

Soeroso, R., 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

Susanti, Bivitri dalam Jawahir Gustav Rizal, "Apa Itu Omnibus law Cipta Kerja, Isi, dan Dampaknya bagi Buruh?", www.kompas.com, 6 Oktober 2020 diakses pada 19 Juni 2021, https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/104500965/apa-itu-omnibus-law-cipta-kerja-isi-dan-dampaknya-bagi-buruh?page=all.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan

Wardika, Fitria Ratna. Konsisten, Aturan Pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja Bidang Perpajakan menggunakan Omnibus, Kementerian Keuangan, diakses pada 19 Juni, https://bit.ly/3xB6ae2

Yasin, Muhammad, "Perlu Dilakukan Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Delegasi', dipublikasi 16 Desember 2020, www.hukumonline.com, diakses pada 19 Juni 2021, https://bit.ly/3zIdbeX.

Zaelani, Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 9 Nomor 1 - April 2012

Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan

Bagus Hermanto
Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: bagushermanto9840@gmail.com
Naskah diterima: 22/8/2021, direvisi: 2/6/2022, disetujui: 6/6/2022

Abstract

The international society dynamics demanding actualization of human rights, dignity, and humankind values into any international legal instruments similarly with any citizenship matters. Many countries have obstacles to implement protection of citizenship rights. The Law on Indonesia Citizenship also experiencing dynamics and problems that occur in the realm of practice, both in material formal perspective, and international norms. This article has aims to examine, analyze, and finds legal obstacles that arises in the Act Number 12 of 2006, and this article propose ideal framework in the reformulation of the future Act on Indonesia Citizenship as an accommodative and adaptive legal framework on the citizenship matters in Indonesia. This article based normative legal method that strengthened with legal statutory approach, and legal conceptual approach. This article concluded with the encouragement of the future prospects for Indonesia government to tackling obstacles in the Act on Indonesia Citizenship through the reformulation of Indonesia Citizenship Law. This article also shifts the relevance and probability measurement that used to adopt any international legal instruments related with recognition of stateless, diaspora, mixed marriage women or man based on legal certainty, human rights and dignity protection by state.

*Keywords**:** Act on Indonesia Citizenship; Reformulation; Indonesia Citizenship status*

Abstrak

Dinamika masyarakat internasional mendorong aktualisasi hak asasi manusia, kehormatan, dan nilai-nilai kemanusiaan dalam seluruh instrumen hukum internasional, seperti halnya dalam persoalan kewarganegaraan. Negara-negara menghadapi kendala dalam mengimplementasikan perlindungan hak atas kewarganegaraan. Undang-undang Kewarganegaraan Indonesia juga merefleksikan dinamika dan persoalan yang mengemuka dalam praktiknya, baik dari segi materi maupun formal, dalam perspektif norma internasional. Artikel ini bertujuan untuk mengkaji, menganalisis, dan menemukan kendala hukum yang mengemuka dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006, dan artikel ini juga mengusulkan kerangka ideal dalam reformulasi Undang-undang Kewarganegaraan yang akomodatif dan adaptif sebagai kerangka kebijakan hukum dalam persoalan Kewarganegaraan di Indonesia. Artikel ini berbasis metode penelitian yuridis normatif yang diperkuat dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual hukum, dan pendekatan kasus. Artikel disimpulkan dengan adanya prospek kedepan bagi pemerintah Indonesia untuk mengatasi kendala dan persoalan yang mengemuka dalam hal kewarganegaraan melalui reformulasi Undang-undang Kewarganegaraan. Artikel ini juga mendorong relevansi dan kemungkinan pengukuran yang digunakan dengan adopsi instrumen hukum internasional terkait dengan pengakuan stateless, diaspora, kepastian hukum wanita atau pria dalam perkawinan campuran, dalam bingkai hak asasi manusia, dan penghormatan perlindungan oleh negara.

Kata Kunci: Undang-undang Kewarganegaraan; Reformulasi; Status Kewarganegaraan Indonesia

A. Pendahuluan

Negara sebagai sebuah organisasi hukum yang terdiri dari tiga elemen utama yang lazimnya merujuk pada elemen konstitutif yakni wilayah (*the existence of the state's territory*), rakyat (*the people's existence whose are residing in state's territory*), dan pemerintah yang berdaulat (*the existence of a sovereign government*).[1] Secara teoretis, ketiga elemen utama tersebut sudah cukup menjadikan sebuah negara ada. Kendatipun demikian, salah satu elemen lainnya yang disebut elemen penunjang/deklaratif yakni pengakuan dari negara lainnya (*recognition from other countries*) sebagaimana ditegaskan dalam *Article 1 Montevideo Convention on Right and Duties of States of 1933* (selanjutnya disebut sebagai *Montevideo Convention 1933*) dengan empat kualifikasi suatu negara yakni penduduk tetap, pemerintah, wilayah yang tetap/tertentu, dan kemampuan/kapasitas menjalin hubungan antar negara (*permanent population, defined territory, government, and ability/capacity entering inter-states relations*).[2] Salah satu elemen konstitusional sebuah negara yakni penduduk/rakyat, yang mulanya juga sempat tercermin secara implisit dalam *the 1930 Convention on Certain Questions Relating to the Confict of Nationality Law* hingga *Montevideo Convention 1933* menyebutkan tanpa adanya penduduk tetap, negara tidak akan terbentuk, atau bila penduduk tetap telah ada,[3] namun tanpa disertai eksistensi wilayah tertentu/tetap, pemerintah yang berdaulat, dan kemampuan membangun hubungan dengan negara lain, negara juga tidak akan eksis.[4] Kendatipun Bagir Manan menyebutkan bahwa eksistensi *Montevideo Convention* sudah tidak relevan dengan konteks kekinian bahkan tidak memiliki urgensi yuridis bagi eksistensi negara secara *an sich*.[5]

Perkembangan terkini terhadap hak asasi manusia melalui instrumen hukum internasional mendorong kewajiban pemerintah setiap negara, termasuk pemerintah Indonesia untuk memformulasi kebijakan terkait kewarganegaraan, yang diantaranya diatur dalam *UDHR 1948* dan *ICCPR 1966* mendorong penyelarasan kebijakan nasional dalam bidang-bidang hak asasi manusia, termasuk kewarganegaraan,[6] yang kemudian diabsorbsi dalam ketentuan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut sebagai UU HAM), dan Undang-undang Kewarganegaraan. Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (selanjutnya disebut sebagai UU Kewarganegaraan) menjadi instrumen hukum terbaru yang mengatur kewarganegaraan Indonesia. Undang-undang ini menjadi kebijakan hukum positif kewarganegaraan yang mengganti sejumlah pengaturan terdahulu.[7] Undang-undang ini sebenarnya menjadi representasi kerangka hukum, wacana mengemuka seiring reformasi, untuk merespons persoalan

---

1. Frank Ching, "Nationality vs ethnic identity", Asian Education and Development Studies Volume 7 Nomor 2 (2018): 223-233, DOI:10.1108/AEDS-09-2017-0095.
2. Hans Ulrich Jessurun D'Oliveira, "Multiple Nationality and International Law", The American Journal of International Law Volume 101 Nomor 4 (2007): 923.
3. Rainer Bauböck menyebutkan kondisi kewarganegaraan, baik apatride maupun multipatride bahkan potensi persoalan yang akan muncul dalam hal status kewarganegaraan menjadi tiga dari empat tujuan utama Hukum Internasional yang disepakati masyarakat internasional baik dalam kerangka Liga Bangsa-bangsa maupun Perserikatan Bangsa-bangsa. Substansi kewarganegaraan juga bersinggungan dengan kehendakan negara yang ingin menerapkan ius soli maupun ius sangunis secara strict kendatipun dibutuhkan jaminan bagi hak atas status kewarganegaraan bagi setiap orang. Lihat: Rainer Bauböck, "Epilogue: International Norms for Nationality: An Elusive Goal?", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018): 497-506, DOI: 10.1007/s40802-018-0126-5.
4. I Gede Yusa & Bagus Hermanto, "Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak dalam konteks Tinjauan Hak Konstitusionalitas Anak sebagai Warganegara Republik Indonesia", (Denpasar: Swasta Nulus, 2017), 9-12.
5. Bagir Manan, "Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006", (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 6-7.
6. Iseult Honohan & Nathalie Rougier, "Global Birthright Citizenship Laws: How Inclusive?", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018): 337–357, DOI: https://doi.org/10.1007/s40802-018-0115-8.
7. Noor M. Aziz, et.al.,"Laporan Kompendium Hukum Bidang Kewarganegaraan", Laporan Akhir, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), 59-62.

perkembangan politik dan sosial dalam tingkatan domestik dan global,[8] salah satunya dengan mengupayakan reformasi regulasi berkaitan dengan kewarganegaraan di Indonesia, dipandang tidak mengikuti perkembangan zaman, diskriminatif terhadap kelompok etnis tertentu, dan belum mengakomodir gerakan feminisme atau responsif gender.[9]

UU Kewarganegaraan dibentuk dengan tujuan utama sebagai kerangka kebijakan hukum bagi tindakan aktif pemerintah, dalam konteks ini, untuk melindungi, menjamin dan memenuhi hak atas kewarganegaraan baik bagi warga negara orang asli Indonesia maupun warga negara yang dinaturalisasi. Dalam konteks ini, UU Kewarganegaraan mengatur lebih lanjut sebagai derivasi dari UUD NRI 1945 menempatkan kewajiban pemerintah untuk melindungi, mempromosikan, menjunjung, dan memenuhi nilai-nilai hak asasi manusia sebagai tugas pemerintah dalam hal kewarganegaraan.

UU Kewarganegaraan diakui sebagai kebijakan hukum kewarganegaraan yang amat berkembang sebagai terobosan hukum, serta merefleksikan reformasi susbtansial hukum kewarganegaraan dibandingkan undang-undang terdahulu,[10] namun demikian, sejumlah persoalan mengemuka baik dari segi materiil maupun formal dalam UU Kewarganegaraan, yakni persoalan anak-anak yang lahir sebelum berlakunya UU Kewarganegaraan pada 2006 akibat pemberlakuan Pasal 41 dan Pasal 42 UU Kewarganegaraan tidak secara implementatif dilaksanakan saat diterapkan diawalnya.

Persoalan lain terkait eksistensi dan status diaspora Indonesia yang akhirnya harus kehilangan status kewarganegaraan Indonesia dan terkadang menjadi *stateless* akibat perkawinan campuran,[11] dengan diskursus yang mengemuka kemudian terkait status kewarganegaraan ganda yang memberikan implikasi serius bagi hak asasi kaum diaspora Indonesia,[12] terlebih dalam hal tidak terdapat ketentuan hukum masing-masing negara yang memberinya status kewarganegaraan, persoalan baru akan muncul.[13] UU Kewarganegaraan juga terkait dengan pemberian status kewarganegaraan bagi anak maupun keluarga dari keturunan tertentu, seperti kasus etnis Tionghoa yang mendapat perlakuan diskriminatif untuk mendapat status kewarganegaraan Indonesia, persoalan lainnya juga mengemuka dengan mencermati dinamika beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang ada, dan sejumlah instrumen hukum internasional yang bersinggungan dengan status kewarganegaraan, demikian pula persoalan krusial lainnya yang mendorong diperlukannya reformulasi kedepan terhadap UU Kewarganegaraan.[14]

---

8. Dalam konteks ini, terkait dengan substansi UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa tanggung jawab pemerintah untuk melindungi, menghormati, dan merealisasikan hak asasi manusia dalam segala bidang. Lihat: Bagus Hermanto,"Rekonstruksi Penguatan Eksistensi Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia berlandaskan Pancasila dan Statuta Roma terhadap Pengaturan Undang-undang Pengadilan Hak Asasi Manusia", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 1 (2019), 94-95.
9. Tundjung Herning Sitabuana, "Indonesian Chinese Diaspora, Dual Citizenship and Indonesian Development", Constitutional Review 1 Nomor 1 (2015): 50-71, DOI: 10/31078/consrev113.
10. Hilman Latief, "Philanthropy and "Muslim Citizenship" in Post-Suharto Indonesia", Southeast Asian Studies 5 Volume 2 (2016): 269–286, DOI: 10.20495/seas.5.2_269.
11. Taomo Zhou, "Ambivalent Alliance: Chinese Policy towards Indonesia: 1960-1965", The China Quarterly Volume 221 Nomor 1 (2015), 208-228. DOI:10.1017/S0305741014001544.
12. Made Nurmawati dan I Nengah Suantra menyebutkan bahwa terdapat kebutuhan menerima kewarganegaraan ganda kedepan mengingat di Indonesia secara de jure masih belum diakui kewarganegaraan ganda tersebut namun demikian berdasarkan ide penerapan kewarganegaraan ganda mengemuka dalam kondisi de facto sangat berpotensi terhadap penguatan kepentingan nasional dalam berbagai bidang pembangunan secara utuh perlu perhatian dari parlemen dan pemerintah dalam hal pemberian status kewarganegaraan ganda. Lihat: Made Nurmawati and I Nengah Suantra,"The Arrangement of Dual Citizenship of the Indonesian Diaspora: A Legal and Human Rights Perspective", Jurnal Magister Hukum Udayana Volume 9 Nomor 3 (2020), 495-506, DOI: 10.24843/JMHU.2020.v09.i03.p03.
13. Agus Suwignyo, "Gotong royong as social citizenship in Indonesia, 1940s to 1990s", Journal of Southeast Asian Studies, 50, Iss. 3 (2019): 389, DOI: 10.1017/S0022463419000407.
14. Chang-Yau Hoon, "Multicultural citizenship education in Indonesia: The case of a Chinese Christian school", Journal of Southeast Asian Studies Volume 44 Nomor 3 (2013): 490–510, DOI: 10.1017/S0022463413000349.

Pertanggungjawaban negara dalam konteks hak atas status kewarganegaraan seseorang, tidak terpisahkan dengan doktrin tanggung jawab negara dalam hal pengakuan, perlindungan, pemajuan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia,[15] termasuk menjamin hak asasi anak,[16] pasangan perkawinan campuran, diaspora, etnis tertentu dalam mendapat status kewarganegaraan, dan isu sensitif kewarganegaraan yang mengarah pada substansi hak asasi manusia,[17] demikian halnya, terhadap kebutuhan pengakuan status kewarganegaraan ganda kedepan dengan diskursus dan kenyataan bahwa saat ini Indonesia masih belum mengakui status kewarganegaraan ganda,[18] dengan diskursus mengarah pada ide dasar penerapan, dan potensi maupun akibat bagi kepentingan nasional yang belum dipertimbangkan DPR maupun Pemerintah dalam menerima kewarganegaraan ganda.[19] Persoalan-persoalan sensitif inilah yang harus direkonstruksi dalam reformulasi ideal UU Kewarganegaraan.

Artikel ini disusun dengan menerapkan metode penelitian yuridis normatif, dengan memposisikan hukum sebagai disiplin preskriptif[20] dan menempatkan hukum dalam konteks normat atau sistem norma hierarkal perundang-undangan[21]. Artikel ini didukung dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual hukum, serta pendekatan kasus. Secara spesifik, bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan dalam artikel ini ditelaah dengan metode penelusuran hukum melalui studi kepustakaan, dengan tujuan untuk menelusuri, menemukan, mengkaji, dan menelaah/menganalisis persoalan yang mengemuka serta perlunya reformulasi yang ideal dalam hal reformasi hukum kewarganegaraan dalam UU Kewarganegaraan, melalui penyusunan naskah melalui teknis deskriptif analitis, teknik konstruksi hukum, dan teknis argumentatif.

Berdasarkan persoalan hukum yang muncul dalam UU Kewarganegaraan, artikel ini secara khusus berfokus terhadap dua persoalan hukum yang diidentifikasi, diketemukan, ditelaah, dan dianalisis secara argumentatif dalam hal pertama, peraturan perundang-undangan nasional dan instrumen hukum internasional yang diratifikasi/diabsorbsi dalam bingkai politik hukum kewarganegaraan Indonesia, serta kedua, isu-isu sensitif kewarganegaraan yang mengemuka dalam UU Kewarganegaraan, serta kerangka konsepsi ideal reformulasi yang diperlukan dalam UU Kewarganegaraan.

15. Irene Istiningsih Hadiprayitno,"Defensive Enforcement: Human Rights in Indonesia", Human Rights Review 11, Iss. 3 (2010): 381-383, DOI: https://doi.org/10.1007/s12142-009-0143-1.
16. I. Gede Yusa, Bagus Hermanto, & Nyoman Mas Aryani, "No-Spouse Employment and the Problem of the Constitutional Court of Indonesia", Journal of Advanced Research in Law and Economics, 11, Iss. 1(47 Spring) (2020): 218, DOI: https://doi.org/10.14505//jarle.v11.1(47).
17. Hiroshi Fukurai, "The Decoupling of the Nation and the State: Constitutionalizing Transnational Nationhood, Cross-Border Connectivity, Diaspora, and "National" Identity-Affiliation in Asia and Beyond", Asian Journal of Law and Society Volume 7 Volume 1 (2020): 1-2, DOI: https://doi.org/10.1017/als.2019.26.
18. Junaidi Abdillah menyebutkan bahwa kemungkinan pemberian kewarganegaraan ganda memicu diskursus pro dan kontra, pemerintah harus menyikapi kedua arus pandangan tersebut dalam pendekatan yang tepat dalam mencermati dinamika tuntutan pemberian kewarganegaraan ganda. Lihat: Junaidi Abdillah,"Solusi Kebijakan Pemerintah terhadap Tuntutan Dwikewarganegaraan", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 10, No. 3 (2016): 260-262, DOI: 10.30641/kebijakan.2016.V10.257-267.
19. Peter J. Spiro, "A New International Law of Citizenship", The American Journal of International Law, 105, Iss. 4 (2011): 709-712.
20. Karen Petroski,"Legal Fictions and the Limits of Legal Language", International Journal of Law in Context 9, No. 4 (2013): 495-496, DOI: 10.1017/S1744552313000268.
21. Gede Marhaendra Wija Atmaja, Ni Luh Gede Astariyani, Nyoman Mas Aryani, dan Bagus Hermanto. Hukum Kebijakan Publik, (Denpasar: Swasta Nulus, 2022), 55-57.

B. Pembahasan

B.1. Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Peraturan Perundang-undangan Nasional dan Instrumen Hukum International

Politik hukum dipahami sebagai kerangka acuan yang diderivasi dari *recht idee* nasional yang diaktualisasikan ke dalam hukum sebagai produk politik,[22] yang terkristalisasi dan dikonkretkan melalui proses politik sebagai alat mewujudkan tujuan nasional,[23] sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD. bahwa politik hukum sebagai arah kebijakan hukum yang ditetapkan negara untuk mencapai tujuan nasional,[24] dalam konteks ini, diwujudkan dalam bentuk pembentukan hukum yang baru dan penggantian hukum yang lama[25]. Abdul Hakim Garuda Nusantara menyebutkan bahwa politik hukum dapat dipahami sebagai kebijakan hukum yang diimplementasikan oleh pemerintah terkait dengan, pertama, konsisten penerapan ketentuan hukum; kedua, pembangunan hukum berdasarkan semangat reformasi terhadap pelbagai persoalan dalam hukum positif, dan pembentukan hukum yang baru; ketiga, afirmasi terhadap fungsi penegakan hukum oleh organ negara; dan keempat, peningkatan kesadaran hukum publik menurut persepsi pembentuk kebijakan.[26] Hal tersebut dipertegas oleh Bintan R. Saragih bahwa politik hukum dapat dimaknai sebagai kebijakan yang diambil oleh institusi/pejabat yang memiliki kewenangan untuk mengubah, mengganti, atau mempertahankan hukum positif sehingga mendekati kenyataan yang diharapkan.[27]

Ringkasnya, politik hukum dimaknai sebagai arahan hukum yang ditujukan untuk mencapai tujuan nasional dalam wujud pembentukan hukum yang baru dan menggantikan hukum yang lama sebagai inti dari pembangunan hukum di Indonesia yang diekspektasikan mendekati kenyataan sosial. Politik hukum dapat ditelaah dalam dua dimensi yakni pertama, politik hukum sebagai alasan fundamental/dasar untuk membentuk suatu peraturan atau regulasi, yang lazim disebut sebagai kebijakan dasar, serta kedua, politik hukum sebagai tujuan atau alasan yang terdapat dibalik pembentukan hukum yang lazim disebut sebagai kebijakan pemberlakuan. Dimensi ini ditetapkan sebagai landasan pembentukan hukum, termasuk konteks politik hukum kewarganegaraan.[28]

Politik hukum kewarganegaraan Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti merujuk pada peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya UU Kewarganegaraan 2006 (yang dinilai sejumlah konsepsi tersebut masih relevan dalam konteks kondisi Indonesia kini) yakni pertama, Indonesia bukan sebagai negara penampung imigran, bermakna bahwa Indonesia tidak dijadikan sebagai tujuan akhir untuk perseorangan atau kelompok migran dari negara lainnya, kedua, kebijakan kewarganegaraan selektif, bermakna bahwa warga negara harus menaruh perhatian terhadap kualitas berkenaan dengan sumber daya yang dimiliki, baik kualitas personal maupun sejumlah nilai tambah sebagai hasil kepemilikan status kewarganegaraan dan dinilai masih relevan dengan konteks kekinian, ketiga, status kewarganegaraan Indonesia tidak dapat hilang dengan cara yang mudah, yang dipandang perlu diharmonisasi dalam perundang-undangan terkait reformulasi UU Kewarganegaraan, keempat, tidak terdapat status kewarganegaraan ganda dan tidak seorangpun yang menjadi *stateless* yang perlu diharmonisasi dalam

22. Danggur Konradus, "Politik Hukum berdasarkan Konstitusi", Masalah-masalah Hukum Volume 45 Nomor 3 (2016), 202-203, DOI: 10.14710/mmh.45.3.2016.198-206.
23. Zainal Arifin Hoesein, "Transformation of Islamic Law on the National Legal System in Indonesian Constitutional Perspective", UUM Journal of Legal Studies Volume 3 (2012), 85-88.
24. Mohammad Mahfud MD., Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), 1-6.
25. I Gede Yusa, Bagus Hermanto, dan Ni Ketut Ardani, "Law Reform as the Part of National Resilience: Discovering Hindu and Pancasila Values in Indonesia's Legal Development Plan", Proceedings of the International Conference of Democracy and National Resilience (2021), 6-8. DOI: https://doi.org/10.2991/assehr.k.211221.001.
26. Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, (Jakarta: YLBHI, 1988), 15.
27. Bintan Regen Saragih, "Politik Hukum", (Bandung: CV. Utomo, 2006), 21-23.
28. Amalia Diamantina,"Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam Menjamin Hak Kewarganegaraan Perempuan", Masalah-masalah Hukum Volume 43 Nomor 1 (2014), 21, DOI: 10.14710/mmh.43.1.2014.17-22.

reformulasi hukum kewarganegaraan Indonesia, kelima, hubungan darah dan hubungan segaris menurun (*ius sanguinis*) yang diharmonisasi dalam UU Kewarganegaraan, serta keenam, perkawinan tidak mengakibatkan hilangnya status kewarganegaraan.[29] Kendatipun demikian, argumentasi tersebut dipertimbangkan kembali dalam memecahkan sejumlah persoalan material dan formal dari UU Kewarganegaraan, yang perlu dipahami dari dinamika hukum yang berkembang dan menempatkannya dalam penentuan arah politik hukum kewarganegaraan kedepan.

Dalam konteks ini, politik hukum Kewarganegaraan Indonesia dapat dicermati dalam pengaturan, pertama, di bawah UUD NRI 1945 sebelum dan sesudah amandemen menurut Bab X tentang Warga Negara Pasal 26 ayat (1)-(2) UUD NRI 1945 pra-amandemen bahwa Warga Negara merupakan orang asli Indonesia, dan orang-orang dari ras/etnik lainnya yang diakui sebagai warga negara, dipertahankan juga dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk Pasal 26 ayat (1)-(3) UUD NRI 1945 pasca-amandemen. Penjelasan UUD NRI 1945 Bab X tentang Warga Negara Pasal 26 ayat (1), orang atau etnik lainnya yakni etnis Belanda, Cina, dan Arab yang menetap di Indonesia, dan mengakui Indonesia sebagai tanah air mereka dan setia kepada NKRI. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa adanya kesamaan dimuka hukum dan pemerintahan, serta Bab XA tentang Hak Asasi Manusia UUD NRI 1945 Pasca Amandemen mengakui hak atas status Kewarganegaraan bagi setiap orang (Pasal 28D ayat (4)), dan kebebasan untuk memilih status kewarganegaraan, memilih tempat menetap atau meninggalkannya dan/atau kembali (Pasal 28E ayat (1)).

Kedua, dalam konteks UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia [selanjutnya disebut sebagai UU HAM], khususnya ketentuan Pasal 26 ayat (1)-(2) UU HAM menyebutkan bahwa setiap orang dijamin atas hak untuk memiliki, memohonkan, mengganti, atau mempertahankan status Kewarganegaraan tanpa adanya diskriminasi dalam menikmati hak tersebut yang berkaitan dengan status kewarganegaraannya, serta wajib untuk menjalankan kewajiban sebagai warga negara.

Ketiga, merujuk pada sejumlah instrumen hak asasi manusia internasional yang diratifikasi dan diadsorbsi oleh Pemerintah Indonesia, yakni *the International Bill of Human Rights* baik *the Universal Declaration of Human Rights 1948* (UDHR 1948) yang kemudian diejawantahkan dan diikuti negara anggota PBB peserta konvensi utama salah satunya *the International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR 1966), diratifikasi dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005. Azadeh Chalabi menegaskan bahwa *the International Bill of Human Rights* memiliki kuasa untuk mengarahkan dimensi politik kendatipun tidak otomatis dapat ditransformasi dalam kebebasan sipil tiap negara.[30] ICCPR dan ICESCR menjadi penjabaran rinci dari substansi the UDHR 1948 dan menjadi instrumen hukum yang merefleksikan standar hukum hak asasi manusia.[31]

UU Nomor 12 Tahun 2005 mengafirmasi pemerintah Indonesia untuk memiliki kewajiban mengimplementasikan seluruh ketentuan ICCPR termasuk hak atas status kewarganegaraan, diantaranya *Article 12 Paragraph (1) - (4) ICCPR* terkait kebebasan untuk berpindah dari satu wilayah ke wilayah lainnya dalam satu negara maupun dari satu negara ke negara lain, kebebasan berpindah dan memilih kediaman termasuk miliknya, *Article 16 ICCPR* berkenaan dengan pengakuan kesamaan di depan hukum, *Article 23 Paragraph (1)-(4) ICCPR* berkenaan dengan hubungan perkawinan antara pria dan wanita dalam usia perkawinan mencakup hak untuk menikah dan hak untuk membentuk keluarganya, *Article 24 Paragraph (1) - (3) ICCPR* berkenaan dengan hak asasi anak yang bebas dari segala bentuk diskriminasi, hak-haknya

29. Bagir Manan, "Pembaharuan Hukum Kewarganegaraan", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Hukum Kewarganegaraan dan Hukum Keimigrasian di Indonesia" diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Surabaya, (20 September 1997), 16-18.

30. Azadeh Chalabi,"Law as a System of Rights: A Critical Perspective", Human Rights Review 15, No. 2 (2014): 125, DOI: 10.1007/s12142-013-0297-8.

31. Chulwoo Lee, "Nation v. State: Constitutionalizing Transnational Nationhood, Creating Ethnizens, and Engaging with Kin-Foreigners in Europe and Asia", Asian Journal of Law and Society Volume 7 Nomor 1 (2020): 6-7, DOI:10.1017/als.2019.23.

dilindungi oleh keluarga, masyarakat, dan negara, haknya untuk memiliki nama yang teregister segera setelah dilahirkan, dan hak anak untuk mendapatkan status kewarganegaraan, serta *Article 26 ICCPR* berkenaan dengan kesamaan bagi setiap orang di depan hukum dan bebas dari diskriminasi dalam kerangka perlindungan hukum.[32]

Secara spesifik, terdapat sejumlah *General Comments ICCPR* yang menjadi kerangka acuan bagi negara-negara peserta, termasuk Indonesia dalam konteks status kewarganegaraan, diantaranya *Paragraph 8 pada the General Comments section 17 Article 24 (Thirty-fifth Session, 1989), UN Human Rights Doc. HRI/GEN/1/Rev.1.UN.23 (1994),* hak atas status kewarganegaraan, khususnya bagi anak, diberikan dalam kerangka perlindungan bagi anak, tidak terpisahkan dengan pengakuan *Article 24 paragraph (3) ICCPR.* Kendatipun tujuan pengaturan tersebut untuk mencegah anak dari kemungkinan *stateless* akibat kurangnya perlindungan dari masyarakat dan negara, hal tersebut tidak berimplikasi langsung terhadap kewajiban negara memberikan status kewarganegaraan secara langsung kepada setiap anak dalam wilayah teritorinya.[33] Namun demikian, negara harus mengadopsi setiap tolak ukur yang dibutuhkan baik menurut ukuran domestik maupun dalam konteks internasional, untuk memastikan setiap anak memiliki status kewarganegaraan ketika lahir. Dalam konteks ini, tidak ada diskriminasi berdasarkan status kewarganegaraan yang diperkenankan dalam legislasi/regulasi nasional baik terhadap anak yang lahir dari perkawinan, lahir di luar perkawinan, lahir dari orang tua *stateless*, maupun kondisi kekhususan lainnya, ukuran ini diadopsi untuk memastikan setiap anak memiliki status kewarganegaraan dan harus senantiasa dipertanggungjawabkan dalam laporan universal negara-negara pihak.[34]

The Paragraph 6 of General Comments 19 Article 23 (Thirty-ninth Session, 1990) United Nations Human Rights Treaty Bodies Doc. HRI/GEN/1/Rev.1.UN.28 (1994) menegaskan bahwa substansi *Article 23 paragraph (4) ICCPR* memberikan norma obligatoir yang mewajibkan seluruh negara pihak ICCPR untuk menjamin hak dan tanggung jawab yang sama terhadap suami dan istri dalam hubungan perkawinan, termasuk bagi kasus perkawinan campuran. Komite Tinggi HAM PBB (OCHCR) menegaskan bahwa ketentuan ini mendorong setiap negara mengeliminasi segala bentuk diskriminasi disebabkan larangan jenis kelamin, yang terkait dengan kepemilikan atau hilangnya status kewarganegaraan akibat alasan perkawinan. Setiap orang memiliki hak untuk menikah dan mempertahankan namanya maupun berpartisipasi dalam pemilihan nama baru berdasarkan dasar kesamaan yang wajib dijamin oleh negara.[35]

Keempat, UU Kewarganegaraan yang menjadi hukum positif atau payung hukum terkait status kewarganegaraan Indonesia yang menggantikan Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan.

Kelima, ketentuan lainnya yang secara tersebar diantaranya terdapat dalam *Article 9 paragraph (1) CEDAW 1979* (yang menjadi satu kesatuan bagian dari Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW 1979) yang menegaskan kewajiban negara untuk menyediakan hak yang sama bagi semua orang untuk mendapatkan, mengubah atau mempertahankan status kewarganegaraannya, serta kewajiban bagi negara untuk menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing atau pengubahan status kewarganegaraan bagi suami dalam hubungan perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan istri, baik mengakibatkan *stateless* maupun dampak dari dari kewarganegaraan suami pada dirinya.

---

32. Sangeetha Pillai & George Williams, "Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping in Common Law Nations", The International and Comparative Law Quarterly, 66 Iss. 3 (2017): 522. DOI:10.1017/S0020589317000021.
33. Shay Keinan & Golan Luzon, "Revocation of citizenship: how punitive theories and restorative justice principles apply to acts of disloyalty toward the state", Crime, Law and Social Change Volume 72 Volume 2 (2019): 146-148, DOI: https://doi.org/10.1007/s10611-018-9803-x.
34. Laura van Waas & Sangita Jaghai, "All Citizens are Created Equal, but Some are More Equal Than Others", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018): 415-418, DOI: https://doi.org/10.1007/s40802-018-0123-8.
35. Patti Tamara Lenard, "Democratic Citizenship and Denationalization", The American Political Science Review Volume 112 Nomor 1 (2018): 102-103. DOI:10.1017/S0003055417000442.

B.2. Persoalan yang Mengemuka dan Prospek Ideal Reformulasi Undang-undang Kewarganegaraan Indonesia

UU Kewarganegaraan dipandang sebagai terobosan hukum dibandingkan perundang-undangan terdahulu, namun demikian, UU Kewarganegaraan saat ini masih memicu sejumlah persoalan dan implikasi hukum terhadap status Kewarganegaraan, terdapat 8 (delapan) isu konseptual yang harus dipertimbangkan dalam bingkai reformulasi UU Kewarganegaraan ke depan yang sifatnya reformatif dan akomodatif, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

1. Kemungkinan terjadinya *apatride* dan *bipatride* bagi Anak dan Pasangan Warga Negara Indonesia dengan Orang Asing dalam Perkawinan Campuran

Perkawinan campuran antara warga negara Indonesia sebagai hubungan hukum membawa implikasi yuridis dalam hubungan hukum tersebut, termasuk terhadap status kewarganegaraan pasangan yang juga berdampak bagi status kewarganegaraan anak.[36] Status kewarganegaraan seseorang dalam perkawinan campuran dapat tetap dipertahankan atau hilang akibat penerapan prinsip kewarganegaraan, prinsip hukum umum, maupun peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait.[37]

UU Kewarganegaraan diakui sebagai kerangka legislasi yang progresif dibandingkan UU Nomor 3 Tahun 1946 dan UU Nomor 62 Tahun 1958. UU Kewarganegaraan juga dipandang jauh lebih akomodatif dengan mengakui prinsip persamaan derajat disamping prinsip kesatuan hukum, namun demikian, pencideraian prinsip hak asasi manusia muncul, bilamana seorang pria Indonesia menikah dengan perempuan asing dalam perkawinan campuran hanya mengakui satu status kewarganegaraan sebagai warga negara Indonesia, yang masih bercorak patriarkhal, demikian bila bagi perempuan Indonesia akan kehilangan status kewarganegaraan bilamana kawin campur dengan pria asing, hal serupa juga terjadi bagi anak-anak perkawinan campuran yang disebabkan penerapan *ius sanguinis*. Kendatipun demikian, UU Kewarganegaraan masih dipandang cukup maju dengan penerapan prinsip persamaan derajat, sehingga setiap pasangan dapat mempertahankan status kewarganegaraan dalam perkawinan campuran, namun demikian, persoalan muncul mengingat ketentuan ini terlalu permisif bagi pria dan wanita Indonesia untuk mempertahankan atau melepaskan status kewarganegaraan Indonesia bila terdapat pengakuan dari hukum negara dari pasangannya.[38] Hal tersebut bermakna bahwa perkawinan menciptakan konsekuensi hukum tidak hanya bagi pihak-pihak dalam perkawinan campuran namun juga bagi anak-anak yang lahir dari perkawinan campuran tersebut, termasuk dalam hal status kewarganegaraan.[39] Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mengatur bahwa perkawinan akan memberikan konsekuensi hukum bagi para pihak baik secara publik maupun privat, secara spesifik dalam bidang hukum publik, berkaitan dengan penentuan status kewarganegaraan, yang secara khusus memungkinkan bagi anak perkawinan campuran untuk mendapat status kewarganegaraan ganda, demikian halnya, status kewarganegaraan anak dalam hal perceraian dari perkawinan campuran, namun dalam konteks ini diterapkan prinsip kewarganegaraan ganda terbatas.[40]

---

36. R. Bukido, & Fence M. Wantu, "Synchronize the Different Law Rules Study of Law Number 16 Year 2019 and Law Number 35 Year 2014", Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues Volume 23 Nomor 2 (2020): 3-4.
37. Gerard René de Groot & Olivier Vonk, "Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018): 324-334, DOI:10.1007/s40802-018-0118-5.
38. Máiréad Enright & Siobhán Mullally, "The beginning of the sharpness: loyalty, citizenship and Muslim divorce practice", International Journal of Law in Context, Volume 9 Nomor 3 (2013): 295-298. DOI:10.1017/S1744552313000141.
39. Annie Menzel, "Birthright Citizenship and the Racial Contract: The United States' Jus Soli Rule against the Global Regime of Citizenship", Du Bois Review Volume 10 Nomor 1 (2013): 39-41. DOI:10.1017/S1742058X13000076.
40. I Dewa Made Suartha, Hervina Puspitosari, & Bagus Hermanto, "Reconstruction Communal Rights Registration in Encouraging Indonesia Environmental Protection", International Journal of Advanced Science and Technology Volume 29 Nomor 3 (2020): 1282-1284.

Setidak-tidaknya terdapat beberapa hal mendasarkan yang perlu dipertimbangkan dalam rekonstruksi futuristik UU Kewarganegaraan. Pertama, Pasal 4 huruf (c), (d), (i), dan (k) UU Kewarganegaraan berkaitan dengan persoalan yuridis bagi anak yang lahir dari perkawinan yang sah dengan ayah yang tidak memiliki atau tidak diketahui status kewarganegaraan, memicu persoalan dalam hal ibunya merupakan orang asing mengingat kedua ketentuan dalam UU Kewarganegaraan hanya terbatas bagi ayah berkewarganegaraan Indonesia atau orang asing ataupun ayah dan ibu yang tidak diketahui status kewarganegaraannya. Ketentuan yang ada tidak dapat ditafsirkan dalam hal ayah atau ibu tidak diketahui status kewarganegaraannya. Ketentuan tersebut harus direformulasi kedepan dalam rangka menjamin status kewarganegaraan anak termasuk atas kondisi-kondisi yang menyerupai kondisi di atas, dengan memperhatikan substansi *Article 15 Paragraph (1)* UDHR dan *Article 24 Paragraph (3)* ICCPR yang menjamin setiap anak untuk memiliki status kewarganegaraan, khususnya juga dalam hal ketiadaan norma yang justru memicu kemungkinan *apatride* menuju kondisi yang mencerminkan kepastian hukum, mungkin juga terhadap pemberian kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak tersebut.

Kedua, Pasal 5 ayat (1) UU Kewarganegaraan menegaskan bahwa anak-anak berhak mendapatkan status kewarganegaraan Indonesia dalam kondisi dilahirkan di luar perkawinan, atau belum mencapai 18 (delapan belas) tahun, atau belum menikah, dan yang diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing, anak-anak tersebut masih diakui sebagai warga negara Indonesia. Ketentuan ini bermakna bahwa Indonesia memberikan pengakuan terhadap pemberian status kewarganegaraan Indonesia.[41] Persoalan muncul dalam konteks pengakuan sebagai anak oleh ayah berkewarganegaraan asing tidaklah berimplikasi terhadap status anak sebagai warga negara Indonesia, namun hanya dikonstruksikan sebagai formalitas semata, bahkan tidak akan mengakibatkan hilangnya status kewarganegaraan anak sebagai warga negara Indonesia, justru akan mendapatkan kewarganegaraan ganda terbatas yang ditegaskan dalam konstruksi pasal ini. Namun demikian, pengakuan tidak berimplikasi terhadap status kewarganegaraan anak, persoalan yang sama juga mengemuka akibat ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU Kewarganegaraan, bahwa anak yang secara sah diadopsi oleh orang berkewarganegaraan asing tidak akan kehilangan status warga negara Indonesianya, rumusan ini juga menegaskan anak-anak yang dapat menjadi warga negara Indonesia yakni juga bagi yang belum berumur 5 (lima) tahun, kendatipun mereka diadopsi oleh orang berkewarganegaraan asing berdasarkan putusan pengadilan, namun mereka juga diakui memegang status kewarganegaraan Indonesia.

Ketiga, Pasal 6 ayat (1) UU Kewarganegaraan perlu direkonstruksi dengan mencermati tiga aspek yakni naturalisasi dalam hal mereka tidak memilih untuk memutuskan status kewarganegaraan, sebagai warga negara Indonesia, warga negara asing atau bahkan menjadi *apatride;* norma yang menimbulkan ketidakjelasan konsekuensi hukumnya bila seorang anak tidak kawin, apakah akan kehilangan status kewarganegaraan tersebut; dan ketentuan perihal perempuan yang sudah kawin dan anak, yang memiliki hak untuk memilih status kewarganegaraan, ada implikasi kemungkinan terjadinya status kewarganegaraan ganda[42] kendatipun UU Kewarganegaraan juga mengakui adanya kewarganegaraan ganda terbatas.

Keempat, kendatipun UU Kewarganegaraan disebut sebagai kerangka kebijakan hukum yang reformatif dengan mengakui prinsip kesatuan hukum dan prinsip persamaan derajat dalam perkawinan campuran,[43] namun terdapat urgensi reformulasi norma terkait dengan penerapan asas kesatuan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 UU Kewarganegaraan, dengan berdasar pada tiga argumentasi yakni pertama, reformulasi ini merefleksikan prinsip perlindungan maksimum atau perlindungan penuh yang

41. A.Mufti Hidayat,"Implikasi Perkawinan Campuran terhadap Status Kewarganegaraan Anak", al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Volume 3 Nomor 2 (2013), 384-390, DOI: https://doi.org/10.15642/ad.2013.3.2.375-398.

42. Supriyadi A. Arief, "Mengurai Kewarganegaraan Ganda (Dual Citizenship) di Indonesia dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Negara Kesejahteraan", SASI, 26 Iss. 4 (2020): 535-537, DOI: 10.47268/sasi.v26i4.269.

43. A.V.M. Struycken, "State Nationality and Religious Family Law: Some Notes", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018), 485-487, DOI: https://doi.org/10.1007/s40802-018-0121-x.

diwujudkan oleh pemerintah bagi setiap warga negara Indoensia dalam pelbagai situasi; kedua, reformulasi ini merefleksikan prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, yang menempatkan negara dengan kewajibannya untuk menjamin, menghormati, dan memenuhi hak atas status kewarganegaraan; serta ketiga, substansi dalam UU Kewarganegaraan terhadap isu ini bertentangan dengan sejumlah instrumen hukum internasional yakni *Article 15 Paragraph (1) UDHR* perihal hak untuk mendapatkan status kewarganegaraan, *Article 23 Paragraph (3) ICCPR* terkait hak bagi setiap anak untuk mendapatkan status kewarganegaraan, *Article 1, 2,* dan *Article 3 Convention on the Nationality of Married Women 1957* terkait dengan tidak diperkenankannya pembedaan yang didasarkan atau jenis kelamin dalam legislasi atau praktik dan tidak diperkenankan perkawinan maupun perceraian berdampak terhadap kewarganegaraan pasangan dan keturunannya, yang hanya dapat mungkin diterima dalam kemungkinan naturalisasi secara sukarela oleh orang asing yang menikah dengan warga negara di suatu negara tersebut, dan *Article 9 Paragraph (1) CEDAW 1979* yang menegaskan kewajiban untuk penyediaan kesamaan hak bagi perempuan dan pria untuk mendapatkan, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraannya, serta wajib memastikan bahwa perkawinan dengan orang asing atau perubahan status kewarganegaraan suami selama masa perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan perempuan menjadi *stateless* atau bahkan berdampak bagi kewarganegaraan suaminya.

2. Inkonsistensi Batas Usia Anak dalam Status Kewarganegaraan

Anak sebagai salah satu kelompok rentan masih menghadapi pelbagai potensi pelanggaran hak asasi manusia,[44] kendatipun eksistensi hak asasi bagi anak sebenarnya juga menjadi domain tanggung jawab negara untuk mengakui, melindungi, dan memenuhi hak asasi bagi anak dalam pelbagai bidang.[45] Pengakuan secara internasional juga tampak bagi anak dalam hal mendapatkan status kewarganegaraannya,[46] sebagaiman diakomodir dalam *Article 15 Paragraph (1) - (2) UDHR* dan *Article 24 Paragraph (1) - (4) ICCPR*. Perlindungan hak asasi anak yakni untuk mendapatkan status kewarganegaraan tidak terpisahkan dengan persoalan batas usia anak dalam hal kejelasan batas usia bagi anak, kendatipun demikian, negara-negara pihak termasuk pemerintah dan legislator cenderung tidak menaruh perhatian secara komprehensif.

UU Kewarganegaraan juga menghadapi persoalan yang serupa, dengan menyandingkan ketentuan Pasal 4 huruf (h) UU Kewarganegaraan yang menegaskan batas usia anak yakni sebelum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin, namun demikian bila dicermati ada pertentangan dengan Pasal 6 ayat (3) UU Kewarganegaraan yang mengatur bahwa tidak lebih dari 3 (tiga) tahun setelah anak mencapai usia 18 (delapan belas) tahun atau telah kawin". Kendatipun demikian, Pasal 25 UU Kewarganegaraan justru merumuskan ketentuan yang berbeda dengan Pasal 6 ayat (3) UU Kewarganegaraan dengan menegaskan hak untuk memilih status kewarganegaraan bagi anak yang diakibatkan dari perkawinan campuran, yakni bagi anak berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin. Kedepan sangat diperlukan harmonisasi dalam pengaturan yang terdapat UU Kewarganegaraan untuk secara konsisten memberikan batas usia bagi anak secara linier untuk menjamin kepastian hukum dalam pemenuhan hak asasi manusia dalam hal status kewarganegaraan.

44. Bagus Hermanto & I Gede Yusa, "The Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia concerning Children Age Limit and its Rights", Kertha Patrika 40, No. 2 (2018): 62, DOI: https://doi.org/10.24843/KP.2018.v40.i02.p01.

45. Tedy Sudrajat, "Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Sistem Hukum Keluarga di Indonesia", Kanun: Jurnal Ilmu Hukum 13, No. 2 (2011): 111-132, pp. 113-114.

46. Amalia Diamantina,"Membangun Sistem Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia yang Berperspektif Perlindungan Anak". Masalah-masalah Hukum Volume 42 Nomor 3 (2013): 332-334, DOI: 10.14710/mmh.42.3.2013.329-335.

3. Diskursus terkait Status Kewarganegaraan bagi Kaum Diaspora Indonesia

Globalisasi ditandai dengan percepatan dan perkembangan dunia melalui peranan sains dan teknologi, kemudahan akses dan pergerakan orang perorangan dari satu negara ke negara lain dengan sejumlah alasan atau kepentingan yang tidak dapat dicegah ataupun dibatasi dalam bentuk apapun.[47] Hal ini juga diakui dalam UDHR 1948, khususnya *Article 13 Paragraph (1) and (2) UDHR 1948*, demikian pula terhadap status kewarganegaraan mereka mendapatkan pengakuan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan legislasi nasional sebagaimana ditentukan dalam *Article 15 Paragraph (1) - (2) UDHR 1948*. Jaminan bagi hak mereka juga ditegaskan dalam *Article 12 Paragraph (1) - (4) UDHR 1948* yang kemudian diderivasi dalam rumusan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 serta Pasal 26 dan 27 UU HAM.

Pergerakan ini merujuk pada diaspora yang merujuk pada penyebaran kelompok agama atau kelompok etnis tertentu dari tanah air mereka, baik secara paksa maupun sukarela.[48] Hal ini dicerminkan dengan anggota dari komunitas/kelompok yang pergi bersama untuk meninggalkan tempat asalnya dalam jangka waktu yang panjang, terkadang dalam beberapa dekade hingga abad, serta mereka masih mempertahankan budaya, agama, dan pelbagai kebiasaan mereka pada tempat yang baru, dan mereka hidup dalam komunitas satu dengan lainnya.[49] Dalam kondisi tertentu, mereka juga tidak memiliki keinginan untuk berinteraksi dengan warga lokal yang ada pada tempat barunya.[50] Merujuk pada pandangan Robin Cohen sebagaimana dikutip oleh Chang, terdapat lima katagori diaspora dengan menggunakan analogi tukang kebun yakni pertama, *weeding* atau menyiangi terkait dengan fenomena penyebaran diaspora akibat menjadi korban atau pengungsi dari konflik politik atau sosial; kedua, *sowing seeds* atau menabur benih yakni diaspora yang disebabkan pemindahan paksa pada era kolonialisme; ketiga, *transplanting* atau menyetek merujuk pada diaspora yang berkaitan dengan tenaga kerja dan pelayanan; keempat, *layering* atau melapisi merujuk pada diaspora yang disebabkan oleh aktivitas kerja profesional, perdagangan ataupun bisnis; dan **kelima,** *cross pollinating* atau membiakkan serbuk, merujuk pada diaspora yang berkaitan dengan faktor budaya maupun masyarakat era postmodern.[51]

Dengan kelima kelompok tersebut, dalam hal diaspora Indonesia setidak-tidaknya terdapat empat kelompok yakni orang Indonesia dengan paspor Indonesia,[52] orang Indonesia yang kemudian menjadi warga negara asing, orang dengan keturunan dari orang tua atau leluhur orang Indonesia, dan pecinta Indonesia. Namun demikian, persoalan terkait kaum diaspora Indonesia masih mengemuka dan menjadi wacana diskursus hingga saat ini, disisi berlainan, jumlah kaum diaspora Indonesia cukup besar yakni sekitar 6-10 juta orang pada pelbagai belahan dunia, yang berpotensi meningkatkan pendapatan negara, menguatkan hubungan sosial kultural, moral, dan aspek lainnya bagi pembangunan Indonesia. Fakta ini masih memunculkan perdebatan perihal implikasi fundamental dalam berbagai aspek penting kehidupan

47. Robin Cohen, "Diasporas and the Nation-state: from Victims to Challengers", International Affairs Volume 72 Nomor 3 (1996): 510-511, DOI: https://doi.org/10.2307/2625554.

48. Fok Kuk Fai, Cheng Ming Yu, & Tan Hoi Piew, "Determinants of Spatial Distribution of Highly Skilled Diasporas of Five ASEAN Countries", Journal of Southeast Asian Economies, Volume 35 Nomor 2 (2018): 275-279, DOI:10.1355/ae35-2j.

49. Daniel Naujoks, "Atypical citizenship regimes: comparing legal and political conceptualizations", Comparative Migration Studies Volume 8 Nomor 1 (2020): 5-7.DOI:10.1186/s40878-019-0156-0.

50. Ratih Indraswari & Nyoman Mas Aryani,"The Diaspora Project on Education Sector: Cultivating Positive Perception of Indonesia through International Education", Udayana Journal of Law and Culture Volume 3 Nomor 2 (2019): 133-134, DOI: 10.24843/UJLC.2019.v03.i02.p01.

51. Andy Scott Chang, "Producing the Self-Regulating Subject: Liberal Protection in Indonesia's Migration Infrastructure", Pacific Affairs Volume 1 Nomor 4 (2018): 704. DOI:10.5509/2018914695.

52. Salah satu kasus yang mengemuka saat ini yakni telah diputus terkait status Calon Bupati Sabu Raijua, Orient Patriot Riwu Kore yang dinyatakan didiskualifikasi akibat status kewarganegaraannya, dissat bersamaan masih memegang Paspor Amerika Serikat dan juga dokumen kewarganegaraan Indonesia, lihat lebih lanjut: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PHP.BUP.-XIX/2021 perihal Putusan Perselisihan Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Daerah Kabupaten Sabu Raijua.

dan berbangsa yang terkait isu kewarganegaraan.[53] Tentunya dengan status kewarganegaraan tertentu, akan menjamin kaum diaspora mendapatkan hak dan perlindungan hukum manakala kelompok diaspora tidak secara sepenuhnya terhubung,[54] dalam kondisi fragmentasi, tidak terorganisir, dan tidak akan menjadi pendorong perkembangan sosiokultural.[55] Hingga saat ini, salah satu perjuangan kaum diaspora Indonesia yakni untuk memungkinkan mendapatkan status kewarganegaraan Indonesia termasuk kemungkinan mendapatkan status kewarganegaraan ganda.[56]

Lebih lanjut, segmen utama yang ditelaah dan diperlukan tindakan serius oleh negara dengan memperhatikan norma hukum yang menjamin hak asasi manusia bagi kaum diaspora khususnya kelompok orang Indonesia yang menjadi warga negara asing dan orang yang merupakan keturunan Indonesia, dan kemungkinan mendapatkan status kewarganegaraan ganda terbatas kendatipun mereka merupakan kaum diaspora.[57] Dalam hal ini, diaspora Indonesia agar tidak menjadi *stateless*, dalam perkembangannya, penting untuk dipastikan perlindungan bagi kaum diaspora Indonesia oleh upaya pemerintah dalam mempromosikan perlindungan hak asasi manusia bagi diaspora, dan lebih lanjut Pemerintah Indonesia harus menciptakan resiprositas antar negara memfasilitasi diaspora Indonesia yang menunjang dan mendukung perkembangan maupun transfer teknologi, sains, sosiokultural, maupun ekonomi bagi diaspora Indonesia.

4. Orang Asing menurut UU Kewarganegaraan dan UU Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga

UU Kewarganegaraan juga masih memunculkan persoalan terhadap ketentuan yang tidak jelas dalam Pasal 7 UU Kewarganegaraan berkaitan dengan orang asing sebagai penduduk Indonesia serta orang asing yang buka merupakan penduduk Indonesia.[58] Persoalan ini harus ditarik ke atas dalam substansi Pasal 26 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga [sebagaimana pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992, selanjutnya disebut sebagai UU PPPK], penduduk yakni orang Indonesia dan orang asing yang berkediaman di Indonesia. Ketentuan ini berkaitan dengan perbedaan konsekuensi hukum baik menyangkut hak hukum maupun kewajiban hukum antara warga negara Indonesia, antara warga negara Indonesia dengan orang asing, maupun antara orang asing yang berkediaman di Indonesia dengan orang asing yang tidak berkediaman di Indonesia.

Substansi ini secara eksplisit juga tampak dalam rumusan Pasal 5 UU PPPK khususnya ketentuan Pasal 5 huruf q dan r UU PPPK perihal hak penduduk (dalam hal ini baik penduduk Indonesia maupun penduduk orang asing) yang dijamin untuk mendapatkan identitas status kewarganegaraan, memiliki, memohonkan, mengganti, ataupun mempertahankan status kewarganegaraan. Pasal 7 UU Kewarganegaraan berpotensi menimbulkan persoalan yuridis berkenaan dengan ketidakjelasan antara penduduk Indonesia maupun penduduk orang asing yang juga mempengaruhi terhadap haknya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 UU PPPK.

---

53. Azlan Tajuddin & Jamie Stern, "From Brown Dutchmen to Indo-Americans: Changing Identity of the Dutch-Indonesian (Indo) Diaspora in America", International Journal of Politics, Culture, and Society Volume 28 Nomor 4 (2015): 351-358, DOI:10.1007/s10767-015-9197-z.
54. Myria Georgiou,"Identity, Space and the Media: Thinking through Diaspora Identité, espace et médias: une réflexion sur la construction diasporique Identidad, espacio y medios de comunicación: pensar a través de la diáspora," Revuew européenne des migrations internationales Volume 26 Nomor 1 (2010) : 25-26, DOI : https://doi.org/10.4000/remi.5028.
55. Achmadudin Rajab, "Peran Perubahan Undang-undang Kewarganegaraan dalam Mengakomodir Diaspora untuk Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat", Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 3 (2017): 543-546, DOI: 10.31078/jk1434.
56. May Lim Charity, "Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda bagi Diaspora Indonesia", Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 1 (2016): 827, DOI: 10.31078/jk1346.
57. Antje Missbach, "The Waxing and Waning of the Acehnese Diaspora's Long-distance Politics", Modern Asian Studies, 47 Iss. 3 (2013): 1058-1062, DOI:10.1017/S0026749X12000571.
58. Sebagai pembanding juga dapat merujuk Putusan MK Nomor 2-3/PUU-V/2007, yang salah satu substansinya terkait status Orang Asing dan hak-haknya, melalui constitutional review UU Narkotika.

5. Persoalan Naturalisasi (Pewarganegaraan)

Salah satu cara untuk mendapatkan status kewarganegaraan yakni dengan naturalisasi (pewarganegaraan) sebagaimana ditentukan dalam Bab III Pasal 8 sampai Pasal 22 UU Kewarganegaraan dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Prosedur Mendapatkan, Kehilangan, Penundaan, dan Pemulihan Kewarganegaraan Indonesia[59], namun demikian, terdapat sejumlah persoalan yang mengemuka yang menyebabkan persoalan praktik hukum dan persoalan formal yuridis, sebagai berikut:

Pertama, Pasal 13 ayat (1) dan (2) UU Kewarganegaraan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak permohonan kewarganegaraan. Dalam hal status kewarganegaraan Indonesia tersebut diterima akan ditegaskan dalam Keputusan Presiden. Persoalan muncul dalam hal ketidakjelasan posisi Presiden apakah berperan sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan, dan terkait dengan substansi Pasal 13 ayat (2) UU Kewarganegaraan akibat Keputusan Presiden perihal persetujuan pemberian status kewarganegaraan Indonesia berbeda dengan Keputusan Presiden dalam hal pengangkatan menteri, maupun Keputusan Presiden dalam hal pengangkatan duta besar dan konsul untuk negara asing.

Kedua, Pasal 15 UU Kewarganegaraan mengatur pernyataan pengakuan dari orang yang hendak memohonkan status kewarganegaraan Indonesia, persoalan muncul dalam hal siapa pejabat yang bertugas dengan kualifikasi tertentu untuk dapat menetapkan sumpah/janji bagi pemohon tersebut, dan hal ini masih belum dicermati oleh pembentuk undang-undang.

Ketiga, Pasal 20 UU Kewarganegaraan mengatur bahwa orang asing yang bekerja di Indonesia sebagai pekerja asing, atau memiliki kepentingan di Indonesia dapat diberikan status kewarganegaraan Indonesia, namun demikian, persoalan muncul dalam hal ini tampak ketidakjelasan perihal indikator yang dibutuhkan negara untuk kondisi ini, apakah nantinya tidak menjadi diskursus maupun resistensi bagi kepentingan nasional bahkan ketika proses naturalisasi diupayakan. Pertimbangan ini sejalan dengan kenyataan bahwa pencapaian luar biasa dalam bidang tertentu yang dikontribusikan oleh orang tersebut dalam rangka peningkatan kemajuan pembangunan Indonesia.

6. Persoalan Yuridis Formal UU Kewarganegaraan terkait Penyusunan Susbtansi yang tidak Semestinya dituangkan dalam Penjelasan

Formulasi UU Kewarganegaraan juga memicu persoalan yuridis formal, yang ditandai dengan dua isu utama yakni pertama, terkait isu perumusan Prinsip Umum Kewarganegaraan serta Prinsip Khusus Kewarganegaraan yang justru diatur dalam Penjelasan UU Kewarganegaraan Bagian I. Umum, namun tidak terdapat satupun rumusan dalam batang tubuh UU Kewarganegaraan yang menormakan prinsip-prinsip tersebut. Kedua, Penjelasan Pasal 2 UU Kewarganegaraan menyebutkan frasa orang asli Indonesia yang menjadi warga negara Indonesia sejak lahir dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain dengan keinginannya, ketentuan justru meluas dibandingkan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan warga negara Indonesia yang terdiri dari orang Indonesia asli dan orang suku bangsa lainnya yang diakui menjadi warga negara.

Substansi Penjelasan perundang-undangan termasuk Penjelasan Undang-undang sesungguhnya telah diatur dalam Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai UU P3) khususnya angka 176, menyebutkan bahwa interpretasi resmi pembentuk undang-undang terhadap norma tertentu dalam batang tubuh Undang-undang diatur dalam Penjelasan,[60] dan hal ini bermakna bahwa Penjelasan dijadikan ruang klarifikasi penegasan norma batang tubuh dan tidak diperkenankan ada rumusan yang ambigu/*vague norm*[61].

59. Gautama Budi Arundhati, "Implementasi Pemeriksaan Substantif Pewarganegaraan: Tinjauan Sistem Pewarganegaraan Indonesia, Belanda, dan Amerika Serikat", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 3 (2017), 363-364, DOI: https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.139.

60. Bayu Dwi Anggono,"Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya". Masalah-masalah Hukum Volume 47 Nomor 1 (2018), 1-3, DOI: 10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.

61. Bagus Hermanto & Nyoman Mas Aryani,"Omnibus legislation as a tool of legislative reform by developing countries: Indonesia, Turkey and Serbia practice", Theory and Practice of Legislation Volume 9 Nomor 3 (2022), 430-431, DOI: 10.1080/20508840.2022.2027162.

Dicermati dari kasus pertama, perumusan norma terkait Prinsip Kewarganegaraan Umum dan Prinsip Kewarganegaran Khusus dalam Penjelasan Bagian I tentang Umum UU Kewarganegaraan bertentangan dengan batasan menurut angka 183 Lampiran II tentang Penjelasan pada UU P3, dalam konteks ini, Penjelasan Umum haruslah mengatur deskripsi sistematis perihal latar belakang pemikiran, tujuan, dan fokus pengaturan norma Undang-undang, dan materi muatan yang termaktub dalam tubuh Undang-undang, dalam hal ini, substansi Penjelasan Khusus Pasal per Pasal harus secara eksplisit menjabarkan untuk menjadi terang terhadap substansi batang tubuh Undang-undang tidak secara implisit atau tersembunyi, namun secara jelas untuk mencapai kepastian hukum atas rumusan norma tersebut.

Dicermati dari kasus kedua, terkait perumusan Penjelasan Pasal 2 UU Kewarganegaraan yang memperluas makna dari Pasal 26 ayat (1) UUD NRI 1945, tidak dapat dibenarkan dengan mencermati kembali angka 177 dan 178 Lampiran II Penjelasan UU P3, bahwa penjelasan tidak diperkenankan mengandung rumusan norma baru ataupun norma yang mengubah ketentuan batang tubuh Undang-undang, dan hal ini juga harus menegaskan rumusan yang diperlukan penegasan dari Batang Tubuh undang-undang sebagaimana merujuk pada angka 186 Lampiran II Penjelasan UU P3.[62]

7. Batas Waktu dalam UU Kewarganegaraan

UU Kewarganegaraan mengatur perihal Batas waktu tertentu yang diatur dalam beberapa Pasal dan ayat,[63] namun rumusan yang ada tidak keseluruhan mencerminkan rumusan yang akurat, justru memicu diskursus dalam perkembangan dan relevansinya ke depan.

Pertama, ketentuan Pasal 4 huruf (f) UU Kewarganegaraan memberikan status kewarganegaraan Indonesia bagi anak yang lahir dalam batas waktu hingga 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayah sebagai warga negara Indonesia, dipandang tidak kompatibel dengan perkembangan kekinian, dan diperlukan reformulasi mengingat perkembangan teknologi medis dapat menyediakan hasil yang sangat cepat dan akurat untuk mendeteksi garis keluarga dari anak yang tidak mencapai waktu 300 (tiga ratus) hari, sehingga perlu dirumuskan delegasi norma dalam hal ketentuan khusus untuk pengujian medis, termasuk tes DNA bagi anak.[64] Rumusan ini terefleksi dengan penerapan perkembangan teknologi yang ditujukan untuk merealisasikan efektivitas dan akurasi untuk menentukan fakta biologis anak dari ayah yang telah meninggal tersebut, sehingga ketentuan yang ada saat ini cenderung resisten bagi hak anak untuk mendapatkan status kewarganegaraannya.

Kedua, kendatipun dirumuskan dalam Ketentuan Peralihan UU Kewarganegaraan, terdapat rumusan batas waktu dalam Pasal 41 masih terdapat keterkaitan dengan ketentuan Pasal 4 huruf c, d, h, l serta anak yang diakui/diadopsi menurut Pasal 5 UU Kewarganegaraan.[65] Sebelum berlakunya UU Kewarganegaraan, substansi ini telah memicu persoalan panjang dalam hal ruang untuk memohonkan status kewarganegaraan melalui proses permohonan kepada Menteri yang berwenang, namun batas waktu ini menjadi tidak relevan, jika implikasi hukum yang terjadi dan menimbulkan anak menjadi *apatride* dan mungkin tidak menjadi berkewarganegaraan Indonesia, namun demikian, Indonesia memang juga mengakui prinsip kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak dengan usia dibawah 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin. Tentunya

62. Bagus Hermanto, Nyoman Mas Aryani, dan Ni Luh Gede Astariyani. "Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-undang: Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal Legislasi Indonesia Volume 17 Nomor 3 (2020): 258-260.

63. Nevey Varida Ariani, "Prosedur Pewarganegaraan Akibat Status Anak Berkewarganegaraan Ganda dalam Peraturan Perundang-undangan", Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 19 Nomor 1 (2019): 74-75, DOI: http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.69-84.

64. Eileen Denza. "Nationality and Diplomatic Protection", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018): 468-469., DOI: https://doi.org/10.1007/s40802-018-0119-4.

65. Hal ini menjadi perhatian ketika diputusnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XIV/2016 yang secara khusus perihal Pengujian Ketentuan Peralihan UU Kewarganegaraan, akibat tidak dapatnya Gloria Natapradja Hamel menjadi anggota Paskibraka namun dengan peranan Presiden Joko Widodo akhirnya Gloria dapat kembali masuk sebagai tim Paskibraka dalam perayaan Kemerdekaan Indonesia.

masa/batas waktu yang ada ini juga masih terdapat persoalan di masa awal berlaku UU Kewarganegaraan, akibat keterbatasan teknologi saat itu dan juga masih terdapat persoalan dalam koordinasi maupun pelaksanaan UU Kewarganegaraan oleh pejabat yang berwenang, diperumit dengan kurangnya sosialisasi UU Kewarganegaraan saat itu, menjadi daftar panjang persoalan yang akhirnya mengunci ruang bagi anak-anak yang tidak terdaftar dalam jangka waktu Pasal 41 UU Kewarganegaraan, juga tidak konsisten dengan *Article 15-16 UDHR*, *Article 24 Paragraph (3) ICCPR*, Pasal 28D ayat (4) UUD NRI 1945, dan Pasal 26 ayat (1) UU HAM.

8. Status *Apatride* dan Urgensi Penerimaan Instrumen Hukum Internasional terkait

Pengakuan masyarakat internasional terhadap hak atas status kewarganegaraan bagi setiap orang mendapatkan pijakan dalam instrumen dan dokumen hukum internasional, baik dalam UDHR, ICCPR, maupun konvensi lainnya.[66] Perkembangan yang ada di era kekinian juga dipengaruhi persoalan intern dan ekstern negara, juga bersinggungan dengan isu kewarganegaraan, termasuk potensi *apatride* yang tidak diperkenankan menurut norma internasional.[67] Kondisi *apatride* acapkali rentan dengan pengucilan, diskriminasi, tentangan, bahkan pembiaran secara sengaja dan sistematis oleh pemerintah negara tertentu[68]. Persoalan kemudian mengemuka terhadap perlu tidaknya orang-orang dengan status *apatride* untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan atas persoalan dengan masyarakat setempat, dokumen perjalanan, bahkan kemungkinan penahanan oleh negara tertentu.[69] Isu *apatride* sebenarnya telah bergulir dalam periode yang cukup panjang[70], ditandai dengan dua konvensi internasional utama yang ditetapkan Sidang Umum PBB terhadap perlindungan dan pengurangan kondisi *apatride* melalui pengadopsian *Convention of the Status of Stateless Persons 1954* (Konvensi Status *Stateless* 1954) dan *Convention on the Reduction of Statelessness 1961* (Konvensi Pengurangan *Stateless* 1961). Secara spesifik, ada pertimbangan-pertimbangan penting untuk aksesi Indonesia sebagai negara pihak pada kedua konvensi tersebut, terlebih sejumlah substansi konvensi juga telah diadsorbsi dalam perundang-undangan nasional.

Konvensi Status *Stateless* 1954 secara khusus menjadi kerangka hukum internasional untuk mengatur status para *stateless* dan memastikan hak-hak asasinya dapat digunakan seluas mungkin, yang menjadi kerangka kerja perlindungan orang-orang yang mengalami *stateless* termasuk persoalan praktis yang bersangkutpaut dengan *stateless*.[71]

---

66. Julie Fraser, "Challenging State-centricity and legalism: promoting the role of social institutions in the domestic implementation of international human rights law", The International Journal of Human Rights, Volume 23 Nomor 6 (2019): 976, 981-983, DOI: https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1577539.
67. Kristin Henrard, "The Shifting Parameters of Nationality", Netherlands International Law Review, 65 Iss. 3 (2018): 271-274, 277-279, DOI: 10.1007/s40802-018-0117-6.
68. Aldyan Faizal, "Perlindungan dan Pemenuhan Hak Stateless Person Eks dan Keturunan Warga Negara Indonesia atas Status Kewarganegaraan:, Juris-Diction Volume 3 Nomor 4 (2020): 1230-1231, DOI: 10.20473/jd.v3i4.20203.
69. David Weissbrodt, "The Human Rights of Stateless Persons", Human Rights Quarterly Volume 28 Nomor 1 (2006): 272-275, DOI: 10.1353/hrq.2006.0013.
70. Made Nurmawati, "The Stateless Person in Indonesia: Consequences and Legal Protection", Jurnal Magister Hukum Udayana Volume 11 Nomor 1 (2022): 81-85, DOI: https://doi.org/10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p06.
71. Aksesi terhadap Konvensi Status Stateless 1954 menurut UNHCR dipandang mendasar diperlukan negara-negara di era kekinian dengan pertimbangan pertama, cara untuk negara-negara dalam memperlihatkan komitmen mereka dalam memperlakukan stateless sesuai standar hak asasi manusia dan kemanusiaan yang diakui secara internasional; kedua, memastikan stateless mendapat akses terhadap perlindungan suatu negara sehingga mereka dapat hidup dengan aman dan bermartabat; ketiga, memberi suatu kerangka kerja untuk mengenali stateless dalam wilayah teritorial mereka dan untuk memastikan hak-hak mereka; keempat, mendorong pengakuan status hukum internasional "stateless" dan kerangka kerja umum internasional untuk perlindungan, transparansi hukum dan kemungkinan memperkirakan respon negara terhadap keadaan stateless; kelima, mendorong keamanan dan stabilitas dengan menghindarkan pengecualian dan marginalisasi stateless; keenam, mencegah perpindahan/ pengungsian dengan mendorong perlindungan stateless di negara tempat mereka berada; dan ketujuh, membantu UNHCR dalam memobilisasi dukungan internasional untuk perlindungan stateless. Lihat: UNHCR, Melindungi Hak-Hak Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1954 tentang Status Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kantor Perwakilan UNHCR, 2011), 1-9.

Hal yang terkandung dalam Konvensi Status *Stateless* 1954 mencakup perlindungan status orang-orang *stateless* yang bukan pengungsi melalui serangkaian langkah khusus dalam hal negara menyediakan ruang orang-orang tersebut menikmati hak-hak asasi manusia mereka tanpa diskriminasi, memberikan akses dalam hal jaminan hak bagi orang-orang *stateless* tersebut terhadap bantuan administrasi (*Article 25*), jaminan hak akan identitas diri dan dokumen perjalanan (*Article 27* and *Article 28*), perkecualian orang-orang *stateless* dari persyaratan-persyaratan timbal balik (*Article 7*) dan memfasilitasi naturalisasi orang-orang *stateless* yang sifatnya tidak obligatoir (*Article* 32), yang diselaraskan ini dirancang untuk mengatasi kesulitan-kesulitan khusus yang dihadapi *stateless*, kewajiban bagi orang-orang *stateless* untuk mematuhi hukum dan perundang-undangan negaranya berada (*Article* 2), serta mengatur suatu kerangka kerja dan standar-standar minimum mengenai perlakuan bagi *stateless* secara memadai dengan asas pokok yang diterapkan dalam Konvensi Status *Stateless* 1954 bahwa tidak satupun orang yang tidak berkewarganegaraan boleh diperlakukan lebih buruk dari seorang asing manapun yang berkewarganegaraan, serta pengakuan bahwa orang-orang tanpa kewarganegaraan lebih rentan dibandingkan dengan orang asing lainnya, tidak menciptakan suatu hak bagi *stateless* justru memberikan ruang bagi negara-negara pihak semaksimal mungkin memfasilitasi orang-orang *stateless* menurut prosedur masing-masing negara dengan prosedur pokok berkeadilan, efisien, sesuai hak asasi manusia dan standar-standar perlindungan internasional, termasuk kewenangan negara dalam hal-hal yang diperlukan bagi perlindungan orang-orang *stateless* tersebut.

Konvensi Pengurangan *Stateless* 1961 juga menjadi instrumen hukum internasional pokok dalam hal kerangka langkah-langkah negara untuk mengatasi orang-orang dengan kondisi *stateless*, seperti halnya Konvensi Status *Stateless* 1954 yang secara substansial sebenarnya telah dituangkan dalam perundang-undangan nasional banyak negara, kendatipun demikian, poin utama kedua konvensi ini untuk menghindari kondisi bagi setiap orang dalam keadaan tanpa kewarganegaraan.[72] Kerangka UDHR dan Konvensi Status *Stateless* 1954 diperkuat dengan serangkaian standar-standar tambahan yang diadopsi dalam Konvensi Pengurangan *Stateless* 1961,[73] dengan tetap menegaskan tanggung jawab masing-masing negara (beserta aturan, prosedur, kriteria pemberian dan pencabutan status, tindakan sendiri dalam hal-hal berkaitan status kewarganegaraan), namun juga mengakui perlunya kerja sama dan perjanjian internasional lebih lanjut untuk mencegah dan mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan, kendatipun banyak substansi konvensi ini telah diserap dalam perundang-undangan nasional masing-masing negara, yang menekankan pada fokus pencegahan dan pengurangan keadaan *stateless*.

Konvensi Pengurangan *Stateless* 1961 menyediakan sarana bagi negara-negara untuk menghindari dan menyelesaikan kasus-kasus keadaan *stateless*, perangkat yang menegaskan perlindungan secara jelas, rinci, dan konkrit dalam merespons secara adil dan layak bagi keadaan *stateless*, termasuk dalam mengerahkan

72. UNHCR menyebutkan pentingnya aksesi terhadap Konvensi Pengurangan Stateless 1961 dengan didasarkan beberapa pertimbangan yakni pertama, cara negara-negara dalam menunjukkan komitmen mereka terhadap hak asasi manusia dan standar-standar kemanusiaan, termasuk hak atas kewarganegaraan; kedua, memungkinkan negara-negara mengatasi celah yang disebabkan oleh perbedaan pendekatan, pengakuan perlindungan umum untuk pencegahan keadaan stateless, tanpa mengganggu kedaulatan dalam membuat peraturan kewarganegaraan mereka sendiri; ketiga, mendorong transparansi hukum dan prediktabilitas respon negara-negara terhadap ancaman akan munculnya keadaan stateless; keempat, menyediakan perangkat yang dibutuhkan untuk negara-negara dalam menghindari dan menyelesaikan perselisihan-perselisihan kewarganegaraan; kelima, mencegah pengungsian dengan mendorong pemberlakuan hak atas suatu kewarganegaraan; keenam, mendorong keamanan dan stabilitas nasional dengan menghindari pengecualian dan marginalisasi akibat keadaan stateless; ketujuh, mempromosikan hak memilih dan peran serta penuh dari setiap individu dalam masyarakat; dan kedelapan, membantu UNHCR dan dukungan internasional untuk pencegahan dan pengurangan keadaan stateless. Lihat: UNHCR, Mencegah dan Mengurangi Keadaan tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan, (Jakarta: Kantor Perwakilan UNHCR, 2011), 1-8.

73. David Owen, "On the Right to Have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights", Netherlands International Law Review Volume 65 Nomor 3 (2018): 301-304, DOI: https://doi.org/10.1007/s40802-018-0116-7.

dukungan internasional yang memadai dalam berurusan dengan pencegahan dan pengurangan *stateless*. Konvensi ini juga memberikan ruang bagi masing-masing negara mengembangkan aturan perlindungan yang rinci terhadap ancaman akan keadaan tanpa kewarganegaraan yang harus diterapkan dalam undang-undang kewarganegaraan suatu negara dalam menjabarkan isi perundangan kewarganegaraan mereka, yang harus sesuai dengan standar internasional lainnya terkait dengan kewarganegaraan, dengan mempertimbangkan parameter sederhana dalam konvensi dalam hal penghindaran keadaan *stateless* akibat hilang atau pelepasan kewarganegaraan (*Article 5-Article 7*), penghindaran keadaan *stateless* akibat kehilangan kewarganegaraan (*Article 8-9*), penghindaran keadaan *stateless* dalam kondisi suksesi negara, maupun pencegahan dan pengurangan keadaan *stateless* dengan mensyaratkan negara pihak mengabulkan pewarganegaraan anak-anak baik dengan paham *ius soli* maupun *ius sanguinis* baik dengan atau tampak sejumlah syarat tambahan yang dipersyaratkan negara pihak.[74]

Dengan demikian, kondisi status kewarganegaraan *stateless* dapat diberikan ruang kepastian hukum melalui perubahan UU Kewarganegaraan bilamana hanya disepakati untuk menyerap lebih lanjut substansi yang ada dalam kedua Konvensi tersebut, maupun secara simultan dengan aksesi Indonesia menjadi negara pihak terhadap kedua Konvensi terkait *stateless* tersebut, dan juga dapat diberikan sejumlah reservasi ketentuan oleh Indonesia untuk selaras dengan paradigma politik hukum kewarganegaraan Indonesia, dengan sisi berlainan, perlindungan bagi *stateless* juga pengurangan ataupun pencegahan keadaan *stateless* dimungkinkan.

C. Kesimpulan

Adapun kesimpulan dalam artikel ini terbagi menjadi dua susbtansi utama, yaitu, pertama, dalam bingkai politik hukum, UU Kewarganegaraan menjadi ujung tombak Pengaturan status Kewarganegaraan Indonesia, yang dalam hal ini juga tidak terpisahkan dengan sejumlah konvensi dan dokumen hukum internasional, maupun UUD NRI 1945 beserta Peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki titik persinggungan dengan status Kewarganegaraan Indonesia, kendatipun UU Kewarganegaraan ini dipandang juga sebagai undang-undang yang jauh lebih reformatif, aspiratif, dan akomodatif dibandingkan undang-undang bidang kewarganegaraan sebelumnya, namun demikian beberapa susbtansi UU Kewarganegaraan tampak memicu persoalan hukum yang lebih lanjut dari segi materi hukum maupun yuridis formal UU Kewarganegaraan tersebut.

Kedua, sejumlah pemikiran ideal yang dapat dijadikan bahan reformulasi UU Kewarganegaraan, yakni terbagi menjadi delapan isu konsepsi yakni kemungkinan terjadinya *apatride* dan *bipatride* bagi anak dan pasangan Warga Negara Indonesia dengan orang asing dalam perkawinan campuran, inkonsistensi batas usia anak dalam status kewarganegaraan, diskursus terkait status kewarganegaraan bagi kaum diaspora indonesia. orang asing menurut UU Kewarganegaraan dan UU Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga, persoalan naturalisasi (pewarganegaraan), persoalan yuridis formal UU Kewarganegaraan terkait penyusunan susbtansi yang tidak semestinya dituangkan dalam Penjelasan undang-undang, batas waktu dalam UU kewarganegaraan, dan status *apatride* dan urgensi penerimaan instrumen hukum internasional terkait status kewarganegaraan lainnya.

Artikel ini mendorong dua usulan rekomendatif berkenaan dengan pertama, urgensi untuk mengubah UU Kewarganegaraan sebagai undang-undang yang dapat dilaksanakan, menjamin kepastian hukum, dan adaptif terhadap perkembangan dinamika nasional dan global, serta kedua, kebutuhan untuk mendorong perlindungan hukum bagi diaspora, anak-anak dibawah usia 18 (delapan belas), dan pasangan perkawinan campuran untuk mencegah kemungkinan *apatride* maupun *bipatride*.

74. Megan Bradley, "Rethinking refugeehood: statelessness, repatriation, and refugee agency", Review of International Studies, 40 Iss. 1 (2014): 101-123, DOI: 10.1017/S0260210512000514, 105-107.

Daftar Pustaka

Abdillah, Junaidi. 2016. ”Solusi Kebijakan Pemerintah terhadap Tuntutan Dwikewarganegaraan”. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volume 10 Nomor 3.

Anggono, Bayu Dwi. 2018. ”Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya”.*Masalah-masalah Hukum*, Volume 47 Nomor 1.

Ariani, Nevey Varida. 2019. ”Prosedur Pewarganegaraan Akibat Status Anak Berkewarganegaraan Ganda dalam Peraturan Perundang-undangan”. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Volume 19 Nomor 1.

Arief, Supriyadi A. 2020. “Mengurai Kewarganegaraan Ganda (Dual Citizenship) di Indonesia dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Negara Kesejahteraan”, *SASI* Volume 26 Nomor 4: 527-539, DOI: 10.47268/sasi.v26i4.269.

Arundhati, Gautama Budi. 2017. “Implementasi Pemeriksaan Substantif Pewarganegaraan: Tinjauan Sistem Pewarganegaraan Indonesia, Belanda, dan Amerika Serikat”. *Jurnal Legislasi Indonesia* 14 Nomor 3. DOI: https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.139.

Atmaja, Gede Marhaendra Wija, Ni Luh Gede Astariyani, Nyoman Mas Aryani, dan Bagus Hermanto. 2022. *Hukum Kebijakan Publik*. Denpasar: Swasta Nulus.

Aziz, Noor M., *et.al.* 2011. Laporan Kompendium Hukum Bidang Kewarganegaraan”, *Laporan Akhir*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

Bauböck, Rainer. 2018. Epilogue: International Norms for Nationality: An Elusive Goal?, *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Bradley, Megan. 2014. ”Rethinking refugeehood: statelessness, repatriation, and refugee agency”, *Review of International Studies* Volume 40 Nomor 1.

Bukido, R., & Fence M. Wantu. 2020. ”Synchronize the Different Law Rules Study of Law Number 16 Year 2019 and Law Number 35 Year 2014”. *Journal of Legal Ethical and Regulatory Issues* Volume 23 Nomor 2.

Chalabi, Azadeh. 2014. ”Law as a System of Rights: A Critical Perspective”. *Human Rights Review* Volume 15 Nomor .

Chang, Andy Scott. 2018. ”Producing the Self-Regulating Subject: Liberal Protection in Indonesia’s Migration Infrastructure”. *Pacific Affairs* Volume 91 Nomor 4.

Charity, May Lim. 2016. “Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia”. *Jurnal Konstitusi* Volume 13 Nomor 1.

Ching, Frank. 2018. ”Nationality vs ethnic identity”. *Asian Education and Development Studies* Volume 7 Nomor 2.

Cohen, Robin. 1996. “Diasporas and the Nation-state: from Victims to Challengers”. *International Affairs* Volume 72 Nomor 3.

Convention of the Nationality of Married Women 1957.

Convention of the Status of Stateless Persons 1954.

Convention on the Elimination of Discrimination against Women 1979.

Convention on the Reduction of Statelessness 1961.

D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun. 2007. "Multiple Nationality and International Law", *The American Journal of International Law* Volume 101 Nomor 4.

Denza, Eileen. 2018. "Nationality and Diplomatic Protection", *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Diamantina, Amalia. 2013. "Membangun Sistem Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia yang Berperspektif Perlindungan Anak". *Masalah-masalah Hukum* Volume 42 Nomor 3.

Diamantina, Amalia. 2014."Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam Menjamin Hak Kewarganegaraan Perempuan". *Masalah-masalah Hukum* Volume 43 Nomor 1.

Enright, Máiréad & Siobhán Mullally. 2013. "The beginning of the sharpness: loyalty, citizenship and Muslim divorce practice", *International Journal of Law in Context* Volume 9 Nomor 3.

Fai, Fok Kuk, Cheng Ming Yu, & Tan Hoi Piew. 2018."Determinants of Spatial Distribution of Highly Skilled Diasporas of Five ASEAN Countries". *Journal of Southeast Asian Economies* Volume 35 Nomor 2: 275–292.

Faizal, Aldyan. 2020. Perlindungan dan Pemenuhan Hak Stateless Person Eks dan Keturunan Warga Negara Indonesia atas Status Kewarganegaraan. *Juris-Diction* Volume 3 Nomor 4, DOI: 10.20473/jd.v3i4.20203.

Fraser, Julie. 2019. Challenging State-centricity and legalism: promoting the role of social institutions in the domestic implementation of international human rights law. *The International Journal of Human Rights* Volume 23 Nomor 6.

Fukurai, Hiroshi. 2020. "The Decoupling of the Nation and the State: Constitutionalizing Transnational Nationhood, Cross-Border Connectivity, Diaspora, and "National" Identity-Affiliation in Asia and Beyond". *Asian Journal of Law and Society* Volume 7 Nomor 1.

Georgiou, Myria. 2010. "Identity, Space and the Media: Thinking through Diaspora Identité, espace et médias: une réflexion sur la construction diasporiqueIdentidad, espacio y medios de comunicación: pensar a través de la diáspora," *Revuew européenne des migrations internationales* Volume 26 Nomor 1.

Groot, GerardRené de & Olivier Vonk. 2018. "Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding *Ius Sanguinis* and *Ius Soli*". *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Hadiprayitno, Irene Istiningsih. 2010. "Defensive Enforcement: Human Rights in Indonesia". *Human Rights Review* Volume 11 Nomor 3.

Henrard, Kristin. 2018. "The Shifting Parameters of Nationality", *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Hermanto, Bagus & I Gede Yusa. 2018. "The Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia concerning Children Age Limit and its Rights". *Kertha Patrika* Volume 40 Nomor 2.

Hermanto, Bagus & Nyoman Mas Aryani. 2022. "Omnibus legislation as a tool of legislative reform by developing countries: Indonesia, Turkey and Serbia practice", *Theory and Practice of Legislation* Volume 9 Nomor 3: 425-450, DOI: 10.1080/20508840.2022.2027162.

Hermanto, Bagus, Nyoman Mas Aryani, dan Ni Luh Gede Astariyani, 2020,"Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-undang: Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal Legislasi Indonesia Volume 17 Nomor 3.

Hermanto, Bagus. 2019. "Rekonstruksi Penguatan Eksistensi Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia berlandaskan Pancasila dan Statuta Roma terhadap Pengaturan Undang-undang Pengadilan Hak Asasi Manusia". *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 16 Nomor 1.

Hidayat, A.Mufti. 2013. "Implikasi Perkawinan Campuran terhadap Status Kewarganegaraan Anak", *al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Volume 3 Nomor 2.

Hoesein, Zainal. 2012. "Transformation of Islamic Law on the National Legal System in Indonesian Constitutional Perspective". *UUM Journal of Legal Studies* Volume 3.

Honohan, Iseult & Nathalie Rougier. 2018. "Global Birthright Citizenship Laws: How Inclusive?" *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 4.

Hoon, Chang-Yau. 2013. "Multicultural citizenship education in Indonesia: The case of a Chinese Christian school". *Journal of Southeast Asian Studies* Volume 44 Nomor 3.

Indraswari, Ratih & Nyoman Mas Aryani. 2019. "The Diaspora Project on Education Sector: Cultivating Positive Perception of Indonesia through International Education", *Udayana Journal of Law and Culture* Volume 3 Nomor 2.

International Covenant on Civil and Political Rights 1966.

Keinan, Shay & Golan Luzon. 2019. "Revocation of citizenship: how punitive theories and restorative justice principles apply to acts of disloyalty toward the state". *Crime, Law and Social Change* Volume 72 Nomor 2.

Konradus, Danggur. 2016. "Politik Hukum berdasarkan Konstitusi", *Masalah-masalah Hukum* Volume 45 Nomor 3.

Latief, Hilman. 2016. "Philanthropy and "Muslim Citizenship" in Post-Suharto Indonesia". *Southeast Asian Studies* Volume 5 Nomor 2.

Lee, Chulwoo. 2020. "Nation v. State: Constitutionalizing Transnational Nationhood, Creating Ethnizens, and Engaging with Kin-Foreigners in Europe and Asia". *Asian Journal of Law and Society* Volume 7 Nomor .

Lenard, Patti Tamara. 2018. "Democratic Citizenship and Denationalization". *The American Political Science Review* Volume 112 Nomor 1.

Manan, Bagir. 1997. "Pembaharuan Hukum Kewarganegaraan", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional *"Hukum Kewarganegaraan dan Hukum Keimigrasian di Indonesia"* Fakultas Hukum Universitas Surabaya, (20 September).

Manan, Bagir. 2009. *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press.

MD, Mohammad Mahfud. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Menzel, Annie. 2013. "Birthright Citizenship and the Racial Contract: The United States' Jus Soli Rule against the Global Regime of Citizenship". *Du Bois Review* Volume 10 Nomor 1.

Missbach, Antje. 2013. "The Waxing and Waning of the Acehnese Diaspora's Long-distance Politics". *Modern Asian Studies* Volume 47 Issue 3.

Montevideo Convention on Right and Duties of States of 1933.

Naujoks, Daniel. 2020. "Atypical citizenship regimes: comparing legal and political conceptualizations". *Comparative Migration Studies* Volume 8 Nomor 1.

Nurmawati, Made and I Nengah Suantra. 2020. ”The Arrangement of Dual Citizenship of the Indonesian Diaspora: A Legal and Human Rights Perspective” *Jurnal Magister Hukum Udayana* Volume 9 Nomor 3.

Nurmawati, Made. 2022. “The Stateless Person in Indonesia: Consequences and Legal Protection”. *Jurnal Magister Hukum Udayana* Volume 11 Nomor 1, DOI: https://doi.org/10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p06.

Nusantara, Abdul Hakim Garuda. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: YLBHI.

Owen, David. 2018. ”On the Right to Have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights. *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Petroski, Karen. 2013. ”Legal Fictions and the Limits of Legal Language”, *International Journal of Law in Context* Volume 9 Nomor 4.

Pillai, Sangeetha & George Williams. 2017. “Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping in Common Law Nations”. *The International and Comparative Law Quarterly* Volume 66 Nomor 3.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PHP.BUP.-XIX/2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2-3/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XIV/2016.

Rajab, Achmadudin. 2017. “Peran Perubahan Undang-undang Kewarganegaraan dalam Mengakomodir Diaspora untuk Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Konstitusi* Volume 14 Nomor 3.

Saragih, Bintan Regen. 2006. *Politik Hukum*. Bandung: CV. Utomo.

Sitabuana, Tundjung Herning. 2015. “Indonesian Chinese Diaspora, Dual Citizenship and Indonesian Development”, *Constitutional Review* Volume 1 Nomor 1.

Spiro, Peter J.. 2011.”A New International Law of Citizenship”. *The American Journal of International Law* Volume 105 Nomor 4.

Struycken, A.V.M. 2018.”State Nationality and Religious Family Law: Some Notes”, *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Suartha, I Dewa Made, Hervina Puspitosari, & Bagus Hermanto. 2020. ”Reconstruction Communal Rights Registration in Encouraging Indonesia Environmental Protection”. *International Journal of Advanced Science and Technology* Volume 29 Nomor 3.

Sudrajat, Tedy. 2011. “Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Sistem Hukum Keluarga di Indonesia”, *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 13 Nomor 2.

Suwignyo, Agus. 2019. ”Gotong royong as social citizenship in Indonesia, 1940s to 1990s”, *Journal of Southeast Asian Studies* Volume 50 Nomor 3.

Tajuddin, Azlan & Jamie Stern. 2015. ”From Brown Dutchmen to Indo-Americans: Changing Identity of the Dutch-Indonesian (Indo) Diaspora in America”. *International Journal of Politics, Culture, and Society* Volume 28 Nomor 4: 349-376.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga.

UNHCR. 2011. *Melindungi Hak-Hak Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1954 tentang Status Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kantor Perwakilan UNHCR.

UNHCR. 2011. *Mencegah dan Mengurangi Keadaan tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan*. Jakarta: Kantor Perwakilan UNHCR.

Universal Declaration of Human Rights 1948.

Waas, Laura van & Sangita Jaghai. 2018. "All Citizens are Created Equal, but Some are More Equal Than Others". *Netherlands International Law Review* Volume 65 Nomor 3.

Weissbrodt, David. 2006. "The Human Rights of Stateless Persons". *Human Rights Quarterly* Volume 28 Nomor 1.

Yusa, I Gede & Bagus Hermanto. 2017. *Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak dalam konteks Tinjauan Hak Konstitusionalitas Anak sebagai Warganegara Republik Indonesia*. Denpasar: Swasta Nulus.

Yusa, I Gede, Bagus Hermanto, & Nyoman Mas Aryani. 2020. "No-Spouse Employment and the Problem of the Constitutional Court of Indonesia". *Journal of Advanced Research in Law and Economics* Volume 11 nomor 1 (47 Spring).

Yusa, I Gede, Bagus Hermanto, dan Ni Ketut Ardani. 2021. Law Reform as the Part of National Resilience: Discovering Hindu and Pancasila Values in Indonesia's Legal Development Plan, *Proceedings of the International Conference of Democracy and National Resilience 2021*: 1-10, DOI: https://doi.org/10.2991/assehr.k.211221.001.

Zhou, Taomo. 2015. "Ambivalent Alliance: Chinese Policy towards Indonesia, 1960-1965", *The China Quarterly*.

Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi

Andrian Habibi & Muchtar Sani
Fakultas Hukum Universitas Pamulang
Email: andrianhabibi@gmail.com & muchtarsani@gmail.com
Naskah diterima: 4/10/2021, direvisi: 9/62022, disetujui: 13/6/2022

Abstract

The National Legislation Program has a problem with completing homework to discuss the Act. On the other hand, the government feels that there are too many regulations under the law. This has resulted in efforts to improve the quality of managing government to decline (aspects of development are hampered). For these two things, it takes two ways to solve the problem. First, to bring regulation under the law, a Regulatory Reform Team was formed. A team like this was once formed under the name of the National Law Commission under President Abdurrahman Wahid. Second, the existence of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia is considered to have contributed to reducing regulations at the law level. Researchers use normative legal methods to unravel the problem and find a solution to the problem of obesity regulation. From the results of this study, codification of similar laws and regulations is the best option apart from testing in the Constitutional Court. The results of this study provide options for academics, practitioners and human rights activists to fight for the decisions of the Constitutional Court so that legislators can codify regulations and reduce the number of existing legal regulations.

Keywords: Legislation Hierarchy, Legal Reform Team, Constitutional Court

Abstrak

Program Legislasi Nasional memiliki masalah terkait menyelesaikan pekerjaan rumah untuk membahas undang-undang. Di lain sisi, Pemerintah merasa regulasi dibawah UU terlalu banyak. Hal ini yang mengakibatkan upaya peningkatan kualitas mengelola pemerintahan menurun (aspek pembangunan terhambat). Untuk dua hal tersebut, maka dibutuhkan dua jalan penyelesaian masalah. *Pertama*, untuk menertibkan regulasi di bawah undang-undang, dibentukan Tim Reformasi Regulasi. Tim seperti ini pernah dibentuk Komisi Hukum Nasional zaman Presiden Abdurrahman Wahid. *Kedua*, keberadaan Mahkamah Konstitusi Repubik Indonesia dinilai memiliki andil untuk mengurangi regulasi ditingkat undang-undang. Peneliti menggunakan metode hukum normatif untuk mengurai masalah dan menemukan solusi permasalahan obesitas regulasi tersebut. Dari hasil penelitian ini, kodifikasi peraturan perundang-undangan sejenis adalah pilihan terbaik selain dari pengujian di Mahkamah Konstitusi. Hasil penelitian ini memberikan pilihan kepada akademisi, praktrisi dan penggiat hak asasi untuk memperjuangkan putusan Mahkamah Konstitusi sehingga pembentuk undang-undang dapat memilih kodifikasi undang-undang untuk menurunkan jumlah peraturan hukum yang ada saat ini.

Kata kunci: *Hierarki Perundang-Undangan, Tim Reformasi Hukum, Mahkamah Konstitusi*

A. Pendahuluan

"*Obesitas Regulasi*" adalah kondisi di mana regulasi terlalu banyak dan kurang efektif bagi 'kesehatan' regulasi. Tema obesitas regulasi menjadi alasan para pegiat hukum tata negara bertemu dalam acara Konfrensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-IV di Jember beberapa waktu lalu. Para punggawa hukum tata negara memberikan informasi tentang data dari Kementerian Hukum dan HAM per Oktober 2016, kurang lebih 62 (enam puluh dua) ribu peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai instansi.[1] Jumlah ini tergolong luar biasa (banyak) untuk satu kata 'regulasi'.

Sehingga muncul perdebatan di ranah akademisi dan praktisi hukum mengenai *obesitas regulasi*. Data para penyusun proposal ini juga melihat pembentukan 81 (delapan puluh satu) Peraturan Menteri selama tahun 2015 di lingkungan Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) Republik Indonesia. Bukannya berkurang, Kemendagri seakan 'terlalu bersemangat' dengan menambah 112 Permen selama tahun 2016.[2]

Ketidakseriusan Dewan Perwakilan Rakyat daerah bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam menyusun regulasi terbaik mengakibatkan Pemerintah membatalkan 3.143 Peraturan Daerah (Perda).[3] Alasannya antara lain (1) peraturan dianggap bermasalah; dan (2) menghambat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah. Hal ini kemudian menjadi kegelisahan para akademisi, seirama dengan merampingkan *obesitas regulasi*. Akan tetapi tidak sepakat dengan cara 'babat habis' ala Kemendagri. Tulisan populer (opini) oleh Bayu Dwi Anggoro bisa menjadi salah satu pengantar perdebatan *obesitas regulasi*. Dia menuliskan bahwa:

> Hiperregulasi bisa dihindari jika saja DPR, Presiden dan DPD bersepakat untuk secara konsisten menerapkan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik dan benar (good and proper legislation) meliputi prinsip proporsionalitas, kewajiban pembentuk untuk memberikan alasan/argumentasi perlunya pengaturan, dan prinsip kepastian hukum dalam penyusunan Prolegnas. Meskipun negara mempunyai sifat memaksa, namun sebagai konsekuensi bahwa kekuasaan penguasa bersumber dari rakyat. maka kekuasaan penguasa negara termasuk kuasa membentuk UU bukan merupakan kekuasaan yang bersifat mutlak (absolut) atau tanpa batas.

Bayu Dwi Anggoro melanjutkan, bahwa:

Sebagaimana disampaikan oleh Montesquieu (1748) bahwa UU yang tidak terlalu dibutuhkan dan terkesan dipaksakan untuk menjadi UU menimbulkan bahaya bagi sistem hukum secara umum. untuk itu Montesquieu menyatakan perubahan-perubahan yang tidak penting dalam UU yang ada, UU yang sulit dilaksanakan, dan UU yang benar-benar tidak diperlukan, harus dihindari, karena hukum-hukum seperti itu akan memperlemah otoritas sistem hukum secara umum.[4]

Seandainya kita merenung sejenak terkait persoalan *obesitas regulasi* atau *hiper regulasi*. Maka persoalan ini harus dicari akar masalahnya, salah satu penyebab adalah para pembentuk undang-undang itu sendiri. John Locke pernah berpendapat bahwa undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas (*make them for the public good*) atau membuat unsur-unsur kepentingan umum.[5]

---

1. Proposal KNHTN ke-IV, sebagaimana mengutip dari detik.com pada 28 oktober 2016.
2. Panitia KNHTN IV
3. Safrezi Fitra, Pemerintah Hapus 3.143 Perda Bermasalah, katadata.co.id, 13 Juni 2016, Diakses pada 1 Juni 2022. https://katadata.co.id/safrezifitra/finansial/5e9a56cb35761/pemerintah-hapus-3143-perda-bermasalah
4. Dwi Anggono, Bayu, Obesitas Regulasi, detik.com. 29 Januari 2016. https://news.detik.com/kolom/d-3130092/obesitas-regulasi
5. John Locke, Two Treaties of Civil Government, dalam MDA Freeman, Introduction to Jurisprudence, seventh Ed, (London: Sweet & Maxwell Ltd, 2001), 150 sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 23.

Dengan demikian, *legislator* memahami mana undang-undang yang penting untuk di bahas dan mana yang tidak. Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus memiliki jiwa negarawan saat membahas undang-undang. Sayuti Una menjelaskan terkait jiwa negarawan harus dimiliki oleh pemegang kekuasaan ini, dengan mendahulukan kepentingan rakyat banyak. Jika tidak maka tentu dapat memberikan konsekuensi karena undang-undang itu nantinya akan menjadi landasan yuridis dalam menyelenggarakan pemerintahan.[6] Lalu, penguatan jiwa negarawan ini harus memperhatikan batasan-batasan tertentu agar mencapai tujuan pembuatan undang-undang.[7]

Atas alasan inilah, para *legislator* diwajibkan mendahulukan kepentingan rakyat dalam produksi legislasi. Tidak bisa asal-asalan dan harus jelas tujuan. Jangan sampai produk hukum yang dibuat mengalami cacat norma. Apabila terjadi penerbitan undang-undang yang kemudian hari ketahui menyimpan banyak kekuragan. Dosen Fakultas Hukum Universitas Nahdatul Indonesia Muchtar Said saat berdiskusi pada 8 Mei 2020 menyatakan, sebuah kebijakan (putusan) atau peraturan yang diterbitkan oleh lembaga pemerintahan apapun bersifat "praduga sah". Dalam artian, saat diterbitkan langsung dilaksanakan sesuai peruntukannya. Sehingga harus hati-hati dan tidak boleh asal menerbitkan keputusan/kebijakan/surat dengan dalih bisa diperbaiki di kemudian hari. Maka, perlu dipertanyakan jiwa kenegarawanannya serta galar "*Anggota dewan yang terhormat*".

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menyampaikan data kajian bahwa dari segi kuantitas, DPR periode 1999-2004 memang berhasil mencapai hasil yang luar biasa. Tercatat 172 undang-undang dihasilkannya. Ini merupakan angka tertinggi dalam sejarah lembaga perwakilan rakyat Indonesia waktu itu, yaitu melampaui "rekor" sebelumnya yang dipegang KNIP tahun 1945-1950 sebanyak 135 undang-undang. Namun perlu dicatat, 64 atau 37,4% dari 172 undang-undang itu, merupakan undang-undang tentang pembentukan atau pemekaran wilayah.[8] Sedangkan DPR periode 2004-2009 mampu menyelesaikan 193 RUU, dari 284 RUU yang masuk daftar prolegnas 2005-2009.[9]

Dengan demikian, apabila undang-undang dibahas dan diterbitkan tidak mengacu kepada frase kata "demi kepentingan umum". Sudah bisa dipastikan aturan di bawahnya sesuai *hirarki perundang-undangan* menambah aturan-aturan teknis. Produk hukum itu dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Mentri (Permen), Peraturan Daerah (perda), Peraturan Lembaga lain seperti Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) dan sebagainya.

Penulis menggunakan metode yuridis normatif untuk membaca masalah obesitas regulasi yang terjadi di Indonesia. Dengan metode ini, penulis dapat menggunakan pendekatan yang berdasarkan dari teori, konsep, peraturan perundang-undangan, dan hasil publikasi terkait peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan obesitas regulasi di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan mengulas permasalahan keresahan *obesitas regulasi* yang berdampak pada dibentuknya Tim Reformasi Regulasi. Selain itu, tulisan ini mencoba memberikan tawaran terkait kelembagaan dan putusan Mahkamah Konstitusi yang terbukti mampu menggabungkan beberapa undang-undang menjadi satu. Sehingga diharapkan menjadi solusi sinergi antara Tim Reformasi Regulasi dengan keharusan kodifikasi akibat putusan MK.

---

6. Sayuti Una, Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesi (Kajian tentang Distribusi Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca kembali berlakunya UUD 1945), (Yogyakarta: UII Perss, 2004), 11, sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 24.
7. Imer B. Flores, "Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judge – Toward The Realization of Justice", Mexican Law Review, New Series Volume 1 Nomor 2 (2009), 107 sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Jakarta : Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 24.
8. PSHK, "Ringkasan Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Periode 1999-2004" hlm. I sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta : Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 233.
9. Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 233.

B. Pembahasan

B.1. Satu Pertanyaan Tanpa Muara Teknis Penyelesaian

Menurut Saldi Isra, dengan terbatasnya jumlah regulasi dalam bentuk UU yang dihasilkan, sumbangan terbesar *overregulated* jelas berasal dari paraturan perundang-undangan yang jenisnya di bawah UU.[10] Sependapat dengan Guru Besar HTN (saat ini Hakim Konstitusi) ini, saya merasa bahwa hulu masalah regulasi berada di internal pemerintah sendiri.

Oleh sebab itu, Pemerintahlah yang harusnya mencari akar masalah dan menemukan produk hukum yang mampu menyelesaikan masalah *obesitas regulasi*. Inu kencana Syafeii mengingatkan bahwa lembaga eksekutif adalah pihak yang melakukan eksekusi, jadi artinya pemerintah.[11] Dengan perkataan lain, DPR adalah pembentuk undang-undang, sedangkan Presiden (pemerintah) merupakan pelaksana undang-undang.[12]

Pemerintah lah kunci (eksekusi) yang bergerak aktif untuk mencari formula perbaikan *obesitas* regulasi. Namun, solusi yang ditawarkan oleh Pemerintah untuk merampingkan *obesitas regulasi* masih sebatas upaya dikemudian hari. Sedangkan tawaran Pemerintah dengan praktek pembatalan Peraturan Daerah juga bukan lah pilihan bijak. Meskipun ada landasan hukum yang membenarkan pembatalan perda.[13]

Lalu muncul pertanyaan, *bagaimana cara merampingkan regulasi yang telah diterbitkan*?

Untuk menjawab pertanyaan ini, Pemerintah memang sudah merencanakan membentuk Tim Reformasi Regulasi. Dirjen Peraturan Perundangan (PP) Kemenkum HAM, Prof Dr Widodo Ekatjahjana mengatakan Kemenkum HAM sebagai garda depan pembaharuan hukum akan segera merampingkan aturan yang sudah sampai lavel obesitas. "*Memang sesuai arahan Presiden untuk memangkas dan menata banyaknya regulasi di pusat dan daerah yang over regulated, disharmoni dan kualitasnya tidak baik, kita telah bahas dalam rapat-rapat di Kemenko Polhukam dan Kantor Staf Kepresidenan,*" kata dia.[14]

Secara tidak langsung, ada pengakuan bersalah dari diri pemerintah sebagai salah satu subjek dari frasa kata "pembentuk undang-undang" selain dari DPR yang termuat di konstitusi Indonesia. Bagir Manan telah memberikan koridor terkait undang-undang dikatakan baik, yakni bersifat umum (*algemeen*) dan harus lengkap.[15] Jika kedua syarat tidak dipenuhi, pemerintah harus kembali melihat data produk hukum yang dibuatnya sendiri untuk diperbaiki dan disempurnakan agar menjadi baik dan bermamfaat juga memberikan kepastian hukum.

---

10. Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi", Kompas, 13 Maret 2017, Diakses pada 4 April 2022, https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi
11. Inu Kencana Syafeii, Proses Legislasi, (Jakarta: PT Refika Aditama, 2014), 153.
12. Mukhlis Thaib, Dinamika Perundang-Undangan Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 114.
13. Apabila terjadi konflik antara dua undang-undang, maka akan berlaku secara konsisten asas lex spesialis derogat legi generalis dan asas lex superior derogat legi inferiori. Menurut Bagir manan sebagaina dikutib oleh Muchlis Taib, Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatakannya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Akan tetapi Peraturan pemerintah (PP) bertingkat lebih diatas dari Peraturan daerah (perda). Tetapi Perda yang bertentangan dengan PP tidak serta merta kalah sehingga dinyatakan batal atau tidak sah. Kalau ternyata materi muatan PP mengatur hal-hal yang menjadi wewenang daerah, dan materi muatan perda dalam wilayah wewenang perda, maka PP yang mengalah, bukan perda. Dikuti dari Bagir Manan. Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritis), FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 56-57 sebagaiman dimuat oleh Mukhlis Thaib, Dinamika Perundang-Undangan Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 42-43.
14. Humas, Obesitas Hukum, Kemenkum Segera Rampingkan 62 Ribu Peraturan Di Indonesia, Kemenkumham.go.id, 28 Oktober 2016, diakses 10 November 2019 https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3081:obesitas-hukum-kemenkum-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia&catid=268:kegiatan-djpp&Itemid=73
15. Bagir Manan, Dasar-Dasar Prundang-undangan Indonesia, (Jakarta: Inhill.co, 1992), 3. Lihat juga Mukhlis Thaib, Dinamika Perundang-Undangan Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 14.

B.2. Hierarki sebagai Hulu Masalah

Untuk memahami peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Maka kita mempedomani *hierarki* peraturan perundang-undangan yang diakui melalui undang-undang.[16]

Tabel I
Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Para Ahli[17]

Urutan	Sri Soemarni	Bagir Manan	Haru Alrasid	Hamid Attamini
1	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945	UU / Perppu
2	Tap MPR	Tap MPR	UU / Perppu	PP
3	UU / Perppu	UU / Perppu	PP	Keppres
4	PP	PP		Kepmen
5	Keppres	Keppres		Kep. Ka LPND
6	Peraturan Pelaksanaan lainnya	Permen/ Kepmen		Kep. Dirjen Departemen
7		Perda Tk. I		Kep. Badan Negara
8		Keputusan Gubernur KDH Tk. I		Perda Tk. I
9		Perda Tk. II		Kep. Gubernur KDH Tk. I
10		Keputusan Bupati / Walikota TK II		Perda Tk. II
11				Kep. Bupati Walikotamadya TK II

Sedangkan Jimly Asshiddiqie menampilkan sendiri hierarki peraturan perundang-undangan versinya sendiri sebagai berikut:[18]

1. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum
   (1) Undang-Undang Dasar dan Perubahan,
   (2) Undang-Undang Dasar
   (3) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang / peraturan lain setingkat Undang-Undang (yaitu Tap. MPR yang bersifat mengatur)
   (4) Peraturan Pemerintah
   (5) Peraturan Presiden
   (6) Peraturan Menteri
   (7) Peraturan Daerah Provinsi
   (8) Peraturan Gubernur
   (9) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
   (10) Peraturan Bupati/Walikota

16. Hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996, kemudian diatur dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Baca Muchlis Taib, Dinamika Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 82.

17. Semua pandangan para ahli dikemukakan sebelum diadakannya Perubahan terhadap UUD 1945 dan sebelum berlakunya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 sebagaimana dikuti dari Maria Farida Indrati Soeprapto, Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2002, 3, dalam Muchlis Taib, Dinamika Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 88.

18. Jimly Asshiddiqie, "Perspektif tentang Format Kelembagaan dan Peraturan Republik Indonesia di Masa Depan", Makalah Lokakarya Program Legislasi Nasional yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional bekerja sama dengan Universitas Tarumanegara, Jakarta, 29 Juli 2002, baca dalam Muchlis Taib, Dinamika Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 91-92.

2. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus
   a. Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden
      (1) Peraturan DPR
      (2) Peraturan DPD
      (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi
      (4) Peraturan Mahkamah Agung
      (5) Peraturan Komisi Yudisial
      (6) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan
   b. Peraturan Lembaga Pemerintahan yang bersifat khusus (independen)
      (1) Peraturan Bank Indonesia
      (2) Peraturan Kejaksaan Agung
      (3) Peraturan Tentara Nasional Indonesia
      (4) Peraturan Kepolisian Republik Indonesia
   c. Peraturan Lembaga-Lembaga Khusus yang bersifat independen
      (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum
      (2) Peraturan Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggaraan Negara
      (3) Peraturan Komnas HAM
      (4) Peraturan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
      (5) Peraturan KPK
      (6) Peraturan Pengawas Persaingan Usaha
      (7) Peraturan Komisi Nasional Ombudsman
      (8) Peraturan Komisi Penyiaran Nasional
      (9) Dan sebagainya

Tabel II
Hierarki Peraturan Perundang-undangan 1966-2011[19]

Urutan	TAP MPRS NO. XX/ MPRS/1966	TAP MPR No. III/ MPR/2000	UU No. 14/2004	UU No.12/2011
1	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945
2	Tap MPRS/MPR	Tap MPR	UU / Perppu	TAP MPR
3	UU / Perppu	UU	Peraturan Pemerintah	UU / Perpu
4	Peraturan Pemerintah	Perppu	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah
5	Keputusan Presiden	Peraturan pemerintah	Peraturan daerah	Peraturan Presiden
6	Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain	Keputusan Presiden	a. Perda Provinsi b. Perda Kab/kota c. Peraturan desa	Perda Provinsi
7		Peraturan Daerah		Perda Kab/Kota

Sebahagian ahli menyepakati dalam hierarki peraturan perundang-undangan berpotensi terjadi masalah. Hal ini karena perdebatan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena setiap pemegang kuasa regulasi dalam hierarki perundang-undangan memiliki hak yang sama untuk membentuk regulasi tersendiri.

19. Muchlis Taib, Dinamika Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), 1000.

Berdasarkan catatan Kemenkum HAM, saat ini Indonesia memiliki 62 ribu peraturan[20] itu yang dibagi menjadi 3 jenis, yaitu: (1) *Bleidsregel* atau peraturan kebijakan, (2) *Beschikking* atau keputusan pejabat tata usaha negara, (3) *Regeling* atau peraturan.

Jenis peraturan itu diproduksi oleh DPR, Presiden, Kementerian hingga Pemerintah Daerah. Dari data tiga tahun terakhir, obesitas hukum untuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden paling banyak dibuat di penghujung kepemimpinan Presiden SBY. Berikut datanya:

Tabel III
Produk Perundang-Undangan[21]

Nama	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UU	48	56	52	13	24	24	24	42	14	20	11
Perpuu	2	5	4				1	2	1	1	2
PP	81	89	78	94	79	116	100	103	142	99	39
Perpres	112	82	61	88	96	126	112	194	172	125	90
Keppres	25	32	38	29	35	41	32	52	25	32	24
Inpres	7	8	7	4	17	7	9	9	13	11	3
PUU Ratifikasi	16	13	15	14							

Data diolah dari www.setneg.go.id

Tabel IV
Jumlah Peraturan Menteri, Keputusan Menteri dan Peraturan Daerah

Nama	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Permen	50	111	520	1531	829	1152	1280	1963	1884	1775	929
Kepmen	43	84	112	260	151	295	412	606	493	376	262
Perda	1405	1969	1296	1827	2102	1195	1219	895	539	376	262

Data diolah dari www.peraturan.go.id

Adapun kementerian yang paling gemar membuat aturan dalam kurun tiga tahun terakhir (2014-2016)[22] yaitu:

Tabel V
Data Peraturan Menteri

No	Kementrian	Jumlah Permen
1	Kementrian Keuangan	328
2	Kementrian Perhubungan	322
3	Kemendagri	157
4	Kementrian Kesehatan	140
5	Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hutan	139
6	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	128
7	Kementerian Perdagangan	127
8	Kementerian Perindustrian	120
9	Kementerian Perindustrian	119
10	Kementerian Ristek dan Pendidikan Tinggi	109

20. Lihat juga berita hukumonline.com yang menyatakan bahwa sejak tahun 2000-2015, Pemerintah dan DPR sudah menghasilkan 12.471 regulasi. Sebaran regulasi tersebut terdiri dari UU (504), Perppu (27), Peraturan Pemerintah (1.386), dan Permen (8.333). kategori dari seluruh regulasi mayoritas adalah sektor kehutanan (1.585), jenis pajak (1.061) pertanian, perkebunan, dan peternakan (753), perindustrian (411), kelautan dan perikanan (385), perdagangan (276), tata kelola birokrasi dan pelayanan publik (136), tata cara penanaman modal (92) dan persaingan usaha 43). Berita yang ditulis FNH, 4 Fokus Simplifikasi Regulasi Pemerintah di Tahun 2017, Hukum Online, dipublikasi pada 20 April 2017, diakses pada 5 Februari 2022, https://www.hukumonline.com/berita/a/4-fokus-simplifikasi-regulasi-pemerintah-di-tahun-2017-lt58f8a24917acd . Selain itu, jumlah total peraturan menurut www.peraturan.go.id adalah 47.380, di akses pada Sabtu, 7 Oktober 2017

21. Data diolah dari link https://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&Itemid=42 di lihat pada 08 Oktober 2017

22. Andi Saputra, Obesitas Hukum, Kemenkum Segera Rampingkan 62 Ribu Peraturan di Indonesia, 28 Okt 2016, diakses pada 3 Maret 2022, https://news.detik.com/berita/d-3331617/obesitas-hukum-kemenkum-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia

B.3. Solusi Jangka Panjang Yang Tidak Solutif

Salah satu solusi dari Kemenkum HAM adalah pembentukan Tim Reformasi Regulasi.[23] Sesuai dengan nama dan lokasi kerja, Tim ini hanya bekerja untuk menyelesaikan *obesitas regulasi* dibawah undang-undang. Karena mereka merupakan bagian dari 'Pemerintah" yang sudah sewajarnya menyelesaikan perkara *obesitas regulasi* tersebut.

Menurut Yin-Fang Zang, pada dasarnya pembenahan pembentukan undang-undang (reformasi regulasi) dilakukan untuk memperbaiki tata kelola perundang-undangan.[24] Selanjutnya, *Regulatory reform* (reformasi regulasi) dijelaskn oleh OECD merujuk pada perubahan untuk meningkatkan kualitas regulasi, yaitu meningkatkan kinerja, efektivitas biaya, atau kualitas hukum peraturan.[25]

Sedangkan menurut Teguh Prasetyo, Reformasi hukum itu suatu proses untuk melakukan pengindentifikasian dan penjelasan atau klarifikasi mengenai tatanan hukum yang memerintah suatu masyarakat.[26] Akan tetapi, pernyataan seperti ini lebih mudah diucapkan daripada dikerjakan. Salah satu bukti kegagalan dalam perjuangan pembaharuan hukum yang masuk dalam ranah reformasi hukum adalah gagalnya pembahasan draft revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).[27]

Sebagaimana yang kita ketahui, pembentukan Tim Reformasi Regulasi ini tentu tidak mudah. Secara struktur, Kemenkum HAM sebagai koordinator harus mengikutsertakan semua kementrian, lembaga negara dan lembaga independen, dan pemerintah daerah (minimal Pemerintah Provinsi). Karena tim akan membahas masalah *Hierarki* peraturan perundang-undangan yang terdiri atas: *a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*[28]

Setelah itu, Tim Reformasi Regulasi ini harus menyusun *timeline* kerja untuk menyelesaikan masalah *obesitas/hiper regulasi*. Dari situ lah diketahui pembagian tugas antar pasukan (anggota) dalam mendata, menyeleksi dan memilah juga membuat rekomendasi setiap aturan yang ada. Pekerjaan ini tentu tidak bisa diselesaikan dalam jangka waktu pendek atau menengah. Butuh waktu yang cukup untuk menyederhanakan atau istilah lain membuang banyak aturan menjadi sedikit yang efektif dan efesien.

Oleh sebab itu saya berpandangan bahwa Tim Reformasi Regulasi adalah salah satu solusi yang tidak solutif untuk waktu kerja yang singkat (masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo). Bila tim ini tidak bekerja dengan tigkat kehati-hatian yang tinggi. Bisa saja cara '*blunder*' seperti masalah pembatalan Perda. Walaupun cara ini dinilai efektif. Akan tetapi tidak baik dalam hal '*good givernment*'.

Seandainya jalan ini –pembentukan Tim Reformasi Regulasi- menjadi pilihan terbaik. Maka penting untuk memperhatikan rekomendasi Teguh Prasetyo, bahwa Komisi (tim) Reformasi Hukum bertugas melakukan riview atas semua ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan.[29] Demi menjaga legalitas dan

23. Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, pernah membentuk Komisi Hukum Nasional melalui Keppres No. 15 Tahun 2000 yang diberikan tanggungjawab utama dalam mempengaruhi reformasi hukum. Baca Teguh Prasetyo, Pembaharuan Hukum, Perspektif Teori Keadilan Bermartabat, (Malang: Setara Press, 2017), 43.
24. Yin-Fang Zhang, Toward Better Regulatory Govermence? Regulatory Reform in Selected Development Countries, 2003-7" Public Management Review Volume 12 Nomor 6, 2010, 873-891, 2010, p. 873, sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 258.
25. OECD, The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, (Paris: OECD, 1997) ,6, sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 268.
26. Teguh Prasetyo, Pembaharuan Hukum, 49.
27. Ibid. 72
28. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011
29. Tepuh Prasetyo, Pembaharuan Hukum, 127.

supremasi hukum, tim ini harus dibentuk berdasarkan undang-undang.[30] Mereka bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sedangkan anggaran Komisi Reformasi Hukum diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.[31]

Komisi Reformasi Hukum menyelenggarakan beberapa fungsi. Pertama, melakukan pengkajian masalah-masalah hukum sebagai masukan kepada Presiden untuk ditindaklanjuti di bidang hukum. Kedua, berfungsi menyusun tanggapan terhadap masalah-masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden. Ketiga, berfungsi melakukan penyelenggaraan bantuan kepada Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana pembaharuan di bidang hukum.[32]

Secara teknis, Komisi Reformasi Regulasi atau (Komisis Hukum Nasional) memusatkan pengkajiannya terhadap biro-biro hukum yang dimiliki di semua kementrian negera dan instansi pemerintah, baik yang ada di pusat dan di daerah.[33] Dalam artian sederhana, apakah namanya Tim Reformasi Regulasi atau Komisis Hukum Nasional maka yang penting untuk disiapkan terlebih dahulu adalah Undang-Undangnya yang bisa diusulkan oleh Pemerintah kepada DPR dalam program prolegnas.

Kemudian Komisi/Tim ini bekerja dengan layaknya komisi independen lain, seperti KPK, KPU, Bawaslu, Komnas HAM dan sebagainya. Demi menjamin kerja-kerja lebih maksimal, maka seluruh divisi hukum (minimal satu orang) dari setiap kementrian, lembaga, alat negara, pemda mengirimkan wakilnya untuk menjadi pegawai *ex officio*. Baru lah rencana kodifikasi atau harmonisasi (atau parahnya pembatalan aturan) bisa dilaksanakan. Tentu saja, persoalan Peraturan Daerah[34] juga menjadi bahagian supervisi dari Tim/ Komisi tersebut.

B.4. Mahkamah Konstitusi Penawar Cepat dan Tepat

Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia sebagai lembaga penafsir dan pengawal konstitusi berperan aktif dalam menyembuhkan obesitas regulasi, khususnya Undang-Undang. Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam konstitusi, Undang-Undang dibahas secara bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Pemerintah.[35]

Namun, frase "bersama-sama" ini juga dibatasi dengan pasal lanjutan yang menyatakan "*Jika rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat*".[36] Sehingga, Pemerintah dan/atau DPR sama-sama memiliki peran untuk membahas (menerbitkan) suatu undang-undang baru.

Pada awal tulisan ini dengan mengutip keresahan panitia KNHTN ke-IV, Akademisi dan Kementrian Hukum dan HAM. Jelas kita melihat bahwa Pembentuk Undang-Undang dengan kuasa legislatif menjadi salah satu penyebab *obsitas regulasi*. Akan tetapi, Konstitusi Indonesia juga memiliki penawar atas kemungkinan munculnya penyakit *obesitas regulasi* tersebut.

Dalam hal ini, saya ingin mengatakan bahwa salah satu penawar yang tertuang dalam batang tubuh UUD NRI 1945 adalah Mahkamah Konstitusi. Hamdan Zoelva mengatakan bahwa:

30. Ibid, 128
31. Ibid, 135
32. Teguh Prasetyo, Ibid. 143
33. Ibid, 145
34. Pelaksanaan pengawasan yang bertujuan untuk keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh Pemerintah daerah dan Pemerintah Pusat, pemerintah harus memperhatikan ciri khas atau kekhasan masing-masing daerah dan juga daerah-daerah yang diberi kewenangan khusus, agar tidak lagi tujuan pengawasan untuk mengekang daerah-daerah dan mengembalikan sentralisasi kekuasaan kepada pemerintah pusat. Konsekuensi pengawasan yang dilakukan melalui mekanisme *judicial review* dan *eksekutive review* terhadap peraturan daerah berujung pada pembatalan, sedangkan pengawasan melalui legislatif review dapat berujung pada perubahan atau pencabutan suatu peraturan daerah. Baca Mukhlis Thaib, Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia, 307.
35. Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
36. Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD 1945 memberi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk "menguji undang-undang terhadap UUD", yang tidak saja terbatas menilai "undang-undang bertentangan dengan UUD". Pengujian undang-undang memiliki makna lebih luas dari sekedar menilai undang-undang bertentangan dengan UUD. Pengujian undang-undang mengandung makna adanya kewenangan untuk menilai pertentangan, ketidaksesuaian, serta penyimpangan dari makna atau maksud UUD.[37]

Di lain sisi, menurut Hamdan Zoelva (mantan Hakim Konstitusi), putusan pembentukan undang-undang yang berupa undang-undang, dapat saja bertentangan dengan ketentuan konstitusi.[38] Jika bertentangan dengan konstitusi, undang-undang tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum oleh Mahkamah Konstitusi.[39]

Perihal ini dapat kita baca pada Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.

Kemudian penjelasan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan empat kewenangan MK antara lain: (a) menguji Undang-Undang terhadap UUD; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD; (c) memutus pembubaran partai politik, dan (d) memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Di sini lah peran MK sebagai obat dan penawar *obsitas regulasi*. MK dengan memutuskan suatu perkara gugatan pengujian undang-undang berhasil mengurangi jumlah undang-undang. Setidaknya MK bisa memerintahkan Pembentuk Undang-undang untuk mengevaluasi UU. Untuk itu, MK tidak hanya dituntut untuk menegakkan *legal juctice* tetapi juga menegakkan *social justice*.[40] Selain itu, Hamdan Zoelva menegaskan terkait daya ikat putusan MK sebagai berikut:

Sifat final Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah ditegaskan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) beserta penjelasannya, dan Pasal 47 Undang-undang Mahkamah Konstitusi. Pada intinya, ketentuan-ketentuan tersebut menyatakan, pertama, putusan Mahkamah Konstitusi secara langsung memperoleh kekuatan hukum sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno. Kedua, karena telah memperoleh kekuatan hukum, maka putusan Mahakamah Konstitusi memiliki akibat hukum bagi seluruh pihak yang berkaitan dengan putusan, bukan hanya mengikat pihak-pihak yang berperkara. Ketiga, karena tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh, maka berarti putusan Mahkamah Konstitusi telah mempunyai kekuatan hukum tetap.[41]

Salah satu bukti nyata peran MK adalah mengabulkan pengujian undang-undang penyelenggaraan pemilihan umum. Atas dasar ini, maka Pembentuk Undang-undang wajib melaksanakan *kodefikasi* undang-undang pemilu. Meskipun masih menyisakan undang-undang pemilihan kepala daerah. tetapi Undang-Undang Pemilihan Presiden, Undang-undang Pemilihan Legislatif dan Undang-undang Penyelenggara Pemilu sudah digabung menjadi satu.

Konsekuensi putusan MK, sejumlah ketentuan dalam UU No 42/2008 kehilangan konstitusionalitasnya.[42] Secara subtantif, Putusan No 14/PUU-XI/2013 tersebut merupakan koreksi total atas kesalahan sistemik pemaknaan Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dalam hal ini, MK menyatakan baik dilihat dari segi *original intent*, penafsiran sistemik, maupun gramatikal, UUD 1945 menginginkan pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan secara serentak.[43]

37. Zoelva, Hamdan. Mengawal Konstitusionalisme (Jakarta: Penerbit Konstitusi Pres – Konpress, 2016), 88.
38. Hamdan Zoelva, Ibid, 104.
39. Hamdan Zoelva, ibid, 105.
40. Hamdan Zoelva, Ibid, 158.
41. Hamdan Zoelva, Ibid, 308-309.
42. Saldi Isra, Pemilu dan Pemulihat Daulat Rakyat, (Jakarta: Themis Publishing, 2017), 3.
43. Ibid, 5.

B.5. Pengalaman UU Pemilu

Atas dasar implementasi putusan MK, maka Pemerintah bersama-sama dengan DPR RI membahas *kodifikasi*[44] undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu. Dalam artian sederhana, dari tiga undang-undang yakni Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menjadi satu undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Ini lah yang saya maksud bahwa MK menjadi salah satu penawar atas *obesitas regulasi*.[45]

Saldi Isra menegaskan bahwa dalam kerangka berfikir yang lebih besar dan strategis, penyatuan tersebut diperlukan untuk melakukan sinkronisasi ketentuan-ketentuan strategis yang berpengaruh signifikan terhadap kualitas pemilu.[46] Terlepas dari subtansi yang akan diatur, penyatuan juga diperlukan untuk membuat disain undang-undang pemilu berlaku dalam jangka panjang.[47]

Sepanjang yang kita ketahui bersama, semua pihak menyatakan kodifikasi undang-undang pemilu teraja kurang. Bagaikan makan sayur tanpa garam. Luputnya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi kegagalan tersendiri bila disangkutpautkan ke dalam persoalan mengobat *obesitas regulasi*.

Hal baik yang bisa kita pelajari adalah putusan MK mampu memaksa pengurangan jumlah undang-undang yang kemudian memaksa Pembentuk undang-undang untuk melakukan kodifikasi. Dengan kata lain, jika MK berkenan membuka tabir pengobatan *obesitas regulasi*. Bukan tidak mungkin Pemerintah bersama-sama dengan DPR akan fokus menyusun prolegnas kodifikasi pelbagai undang-undang.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Permasalahan jumlah peraturan perundang-undangan telah mencapai titik nadir yang biasa disebut dengan nama *obesitas regulasi*. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya UU, PP, Perpres, Permen, Perda dan peraturan lembaga lainnya. Dari kajian Kementrian Hukum dan HAM, *obesitas regulasi* (dalam kata lain *hiper regulasi*) harus diurai satu persatu.

Untuk menyelesaikan uraian benang kusut *obesitas regulasi*, maka dibentuk lah Tim Reformasi Regulasi yang bertujuan merampingkan setiap peraturan di bawah undang-undang. Akan tetapi, kelemahan kita adalah tidak sabaran dan detil dalam menyusun program. Hingga tulisan ini dibuat, Tim Reformasi Regulasi belum bisa memastikan program dan target bisa diselesaikan (publikasi).

Akan tetapi, ada cara lain yang terbukti ampuh menyelesaikan permasalahan *obesitas regulasi*. Dalam hal ini, penulis mengusulkan proses pengujian undang-undang (sejenis) seperti halnya pengujian undang-undang pemilu serentak yang menggambungkan UU Penyelenggara Pemilu, UU Pemilihan Legislatif dan UU Pilpres menjadi UU Pemilu.

---

44. Henry Campbell Black, Codification is the process of collection and arranging systematically, usually by subject, the laws of a state or country, or the rules and regulations covering a particular area or subject of law or practice (suatu proses mengumpulkan dan mengaturnya secara sistematis, biasanya berdasarkan subyeknya, hukum dari suatu negara, atau peraturan-peraturan yang mencakup suatu area hukum atau praktek tertentu). Black's Law Dictionary, Sixth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1990.
45. Putusan Mahkaman Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2013 yang dibacakan pada 23 Januari 2014 dengan pemohon Efendi Gazali.
46. Saldi Isra, op.cit, 14.
47. Ibid, 15.

2. Saran

Pengharmonisasian sangat strategis fungsinya, sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian undang-undang kepada MK, dan menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.[48]

Dengan program harmonisasi dan kodifikasi berkelanjutan, besar harapan kita *obesitas regulasi* terselesaikan. Untuk itu, Tim Reformasi Regulasi beserta dengan para masyarakat melakukan aksi masing-masing. *Pertama,* Tim Reformasi Regulasi menyelesaikan penyusunan draft harmonisasi dan kodifikasi peraturan perundang-undangan. Berdasarkan draft tersebutlah, proses perampingan dimulai dari dalam (tubuh) Pemerintah.

Kedua, Masyarakat (termasuk pegiat, akademisi dan praktisi Hukum) melakukan kerjasama untuk melakukan pengujian undang-undang. Tentu saja dimulai dengan menggugat UU Pemilu dan Pilkada agar menjadi satu UU. Kemudian, dengan bahan dari Tim Reformasi Regulasi, mengusulkan *judicial review*. Tujuannya agar Pemerintah dan DPR melakukan kodifikasi yang mengurangi jumlah UU.

Ketiga, Harmonisasi total yakni menggabungkan hasil putusan MK atas perjuangan *jucdicial riview* (atau dengan cara lain seperti *contitutional complaint*) dengan hasil kajian Tim Reformasi Regulasi beserta bahan-bahan masyarakat. Hasilnya ditambah dengan pembaharuan beberapa pasal yang dinilai penting untuk masuk ke dalam batang tubuh serta penjelasan undang-undang yang baru.

Daftar Pustaka

Andi Saputra, Obesitas Hukum, Kemenkum Segera *Rampingkan 62 Ribu Peraturan di Indonesia, 28 Okt 2*016, diakses pada 3 Maret 2022, https://news.detik.com/berita/d-*3331617/obesitas*-hukum-kemenkum-segera-rampingkan-62-ribu-perat*uran-di-indonesia*

Anggono, Bayu Dwi. *2*014. Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Jakarta*:* Penerbit Konstitusi Press.

Anggono, Bayu Dwi. 2016. Obesitas Reg*ulasi.* Artikel Dosen.

Black, Henry Campbell. 1990. Black's Law Diction*ary, Sixth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co.*

Dwi Anggono, Bayu, Obesitas Regulasi, detik.com. *29 Janu*ari 2016. https://news.detik.com/kolom/d-3130092/obesitas-regulasi

FNH, 4 Fokus Simplifikasi Regulasi Pemerintah di Tahun 2017, Hukum Online, dipublikasi pada 20 April 2017, diakses *p*ada 5 Februari 2022, https://www.hukumonline.com/berita/a/4-fokus-simplifikasi-regulasi-pemerintah-di-tahun-2017-lt58f8a24917acd

Humas, Obesitas Hukum, Kemenkum Segera Rampingkan 62 Ribu Peraturan Di Indonesia, Kemenkumham.go.id, 28 Oktober 2016, diakses 10 November 2019 https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3081:obesitas-hukum-kemenkum-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia&catid=268:kegiatan-*djpp&Itemid=73*

Isra, Saldi. 2017. Merampingkan Regulasi, Kompas, Senin, 20 Maret 2017

Prasetyo, Teguh. 2017. Pembaharuan Hukum, Perspektif Teori Keadilan Bermartabat, Malang: Setara Press

Proposal KNHTN ke-IV

48. Ahmad Ramli, "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", makalah dipresentasikan pada semiloka keselamatan dan kesehatan kerja tahun 2008 yang diselenggarakan oleh Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional, Jakarta 11-13 Maret 2008, 11. sebagaimana dimuat dalam Bayu Dwi Anggono dalam Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Perss, 2014), 241.

PSHK, "Ringkasan Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Periode 1999-2004"

Putusan Mahkaman Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2013

Safrezi Fitra, Pemerintah Hapus 3.143 Perda Bermasalah, katadata.co.id, 13 Juni 2016, Diakses pada 1 Juni 2022. https://katadata.co.id/safrezifitra/finansial/5e9a56cb35761/pemerintah-hapus-3143-perda-bermasalah

Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi", Kompas, 13 Maret 2017, Diakses pada 4 April 2022, https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regul*asi*

Syafeii, Inu Kencana. 2014. Proses Legislasi, Jakarta: PT Refika Aditama

Thaib, Mukhlis. 2017. Dinamika Perundang-Undangan Indonesia, Bandung: Refika Aditama

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

*Undang-unda*ng Nomor 12 tahun 2011

Zoelva, Hamdan. 2016. Mengawal Konstitusionalisme. Jakarta: Penerbit Konstitusi Pres – Konpress

Dasar Hukum *Public Private Partnership* Melalui Peraturan Presiden: Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia

Cindy Meiza Lintang
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email: cmlintangnew@gmail.com
Naskah diterima: 13/4/2022, direvisi: 28/5/2022

Abstract

Public infrastructure development requires large of funds and Public Private Partnership ("PPP") is a scheme that can be a source of financing through a partnership between the Public Sector (as the provider of infrastructure projects) and the Private Sector (as the provider of investment for infrastructure financing) and this scheme has been implemented in Indonesia based on Presidential Regulation Number 38 of 2015 concerning Partnership between Government and Business Entities in Infrastructure Provision. However, there are various obstacles in the implementation of PPPs due to disharmony regulations and overlapping regulations which consist of various legal aspects resulting in the low commitment of the Government Cooperation Agency and reduced investor interest in investing. These obstacles are reasons behind delays in the executions or even failure to carry out the several planned infrastructure projects. Based on the normative analysis conducted by the author, it is concluded that the current regulations have been not effective as a legal basis that provides legal clarity and legal certainty for all stakeholders in the PPP scheme in Indonesia. It is necessary to establish legislation at a higher level than the Presidential Regulation in the form of an Act as the legal basis that can integrate all legal aspects related to PPP in an asynchronous and harmonious manner to increase investment in order to meet the financing needed for infrastructure development in Indonesia.

Keywords: Public Private Partnership, Presidential Regulation, Infrastructure Development

Abstrak

Pembangunan infrastruktur publik membutuhkan pendanaan yang sangat besar dan *Public Private Partnership* ("PPP") merupakan suatu skema yang dapat menjadi salah satu sumber pembiayaannya melalui kerja sama antara sektor publik (selaku penyedia proyek infrastruktur) dengan sektor privat (selaku penyedia investasi untuk pembiayaan infrastruktur) dan skema ini telah diberlakukan di Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat berbagai hambatan yang disebabkan oleh disharmoni peraturan dan tumpang tindih regulasi yang terdiri dari berbagai macam aspek hukum, sehingga mengakibatkan rendahnya komitmen Penanggung Jawab Proyek Kerja sama dan berkurangnya minat investor untuk berinvestasi. Hambatan-hambatan ini menjadi alasan mendasar dalam keterlambatan mengeksekusi atau bahkan kegagalan untuk melaksanakan beberapa proyek infrastruktur yang telah direncanakan. Berdasarkan analisis yang dilakukan secara normatif oleh penulis, didapatkan kesimpulan bahwa peraturan yang ada saat ini belum efektif menjadi dasar huku m yang memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam skema PPP di Indonesia. Diperlukan pembentukan peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi daripada Peraturan Presiden yakni dalam bentuk Undang-Undang sebagai dasar hukum yang dapat mengintegrasikan seluruh aspek hukum terkait penyelenggaraan PPP dengan sinkron dan harmonis untuk meningkatkan investasi dalam rangka memenuhi pembiayaan yang dibutuhkan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Keywords: *Public Private Partnership*, *Peraturan Presiden*, Pembangunan Infrastruktur.

A. Pendahuluan

Pemerintah Negara Republik Indonesia ("Pemerintah") harus menyiapkan pendanaan untuk melakukan pembangunan infrastruktur yang tidak sedikit jumlahnya mengingat begitu luasnya wilayah negara Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau serta memiliki lebih dari 270 juta penduduk tersebar dari ujung barat sampai ujung timurnya[1]. Tujuan dari pembangunan infrastruktur adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pertumbuhan ekonomi negara. Untuk memenuhi pembiayaan pembangunan infrastruktur maka keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ("APBN") yang menjadi sumber utama pembiayaannya dapat diatasi dengan mendorong partisipasi pihak swasta untuk berinvestasi sebagai alternatif pendanaan dalam suatu skema kerja sama pembangunan dengan menggunakan skema *Public Private Partnership* ("PPP") atau yang dikenal pertama kali sebagai skema Kemitraan Pemerintah dan Swasta di Indonesia[2], yang mulai diberlakukan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kerja sama Pemerintah Dan Badan Usaha Swasta Dalam pembangunan dan/atau Pengelolaan Infrastruktur yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah Swasta.

Sebenarnya PPP bukanlah sesuatu yang baru, baik di Indonesia maupun di dunia. Sebagai contoh yaitu konsensi, suatu bentuk umum dari PPP, yang sedari dulu telah berlangsung bahkan sejak jaman kekuasaan Romawi, di mana sektor swasta mengoperasikan dan menjalankan pembangunan infrastruktur atau menyediakan layanan untuk kepentingan ekonomi secara umum.[3] Namun pada tahun 1980-an di Inggris, skema PPP mengalami evolusi untuk memungkinkan pemerintah membangun infrastruktur dengan menggunakan pendanaan dari swasta, dengan tetap mematuhi batasan terhadap pinjaman ataupun aturan fiskal untuk mengatasi terjadinya peningkatan utang pemerintah, dalam rubrik *Private Financing Initiative*.[4]

Dalam perkembangannya, Pemerintah melakukan pembaharuan pada perangkat regulasi terkait PPP, menyesuaikan terhadap skema PPP yang terkini berlaku secara global, dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastrukur ("**Perpres KPBU**"),[5]. Peraturan pendukung juga telah dikeluarkan pada tingkatan xxvan pada tatanan peraturan pelaksana lain di bawah Peraturan Presiden sebagai dasar hukumnya.

Namun, implementasi PPP di Indonesia menghadapi beberapa hambatan yang menjadi tantangan dalam penyelenggaraannya. Walaupun Pemerintah telah melakukan berbagai upaya penyempurnaan baik melalui perubahan terhadap peraturan yang terkait maupun dengan menyediakan berbagai dukungan aktif kepada PJPK melalui pembentukan Unit PPP di Kementerian Keuangan maupun melalui Kementerian Perekonomian (Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas), akan tetapi sampai saat ini tantangan-tantangan tersebut masih saja mendominasi dalam pelaksanaan PPP di Indonesia.[6]

Kondisi yang demikian menarik perhatian penulis untuk menjadikannya sebagai suatu penelitian. Merujuk pada konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke-4), di mana menurut pendapat Jimly Ashidique bahwa dalam konsep negara hukum yang mengakomodir asas legalitas maka segala sesuatu kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan penyelenggaraan negara di Indonesia wajib didasarkan pada peraturan

---

1. Badan Pusat Statistik, "Hasil Sensus Penduduk 2020", Berita Resmi Statistik No. 7/01/Th. XXIV, 21 Januari 2021, 1., yang diakses pada 2. Ibid, Bagian IV, 33 – 78.
3. Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishan Sharma, Daniel Platz, "Public – Private Partnerships And The 2030 Agenda For Sustainable Development: Fit For Purpose?", UN/DESA Working Papers No.148 ST/ESA/2016/DWP/148, UN Secretariat: Department of Economic and Social Affairs, New York, 2-3., diakses pada tanggal 20 November 2021, https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf .
4. Ibid, 5.
5. M. Miftahul Huda Noor, "Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) Di Indonesia)", yang diakses pada tanggal 10 Januari 2022, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html .
6. Ibid.

perundang-undangan yang sah dan tertulis yang telah ada sebelum perbuatan (administratif) dilaksanakan.[7] Namun demikian, peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum perbuatan administratif tersebut perlu dibuat dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.[8] Pertanyaan mendasar tentang efektivitas dari Perpres KPBU sebagai dasar hukum penyelenggaraan PPP di Indonesia, merupakan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan pembangunan dalam hal penyediaan infrastruktur dengan skema PPP di Indonesia untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam upaya pemerintah melakukan percepatan penyediaan infrastruktur di Indonesia. Sedangkan untuk manfaat penelitian ini adalah agar dapat memberikan kontribusi berupa memberikan sumbangan pemikiran untuk pembangunan hukum dalam mendukung pembangunan nasional yang terkait dengan penyediaan infrastruktur dengan menggunakan skema PPP.

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif di mana penulis bermaksud untuk melihat keefektifan dari Perpres KPBU yang mengatur tentang PPP di Indonesia terhadap pengimplementasinya pada proyek-proyek penyediaan infrastruktur melalui suatu analisis yuridis kualitatif terhadap Perpres KPBU tersebut dengan asas-asas hukum terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, efektivitas hukum yang dikaitkan dengan kondisi sistem hukum di Indonesia yang mendapatkan pengaruh dari macam-macam sistem hukum, yang kemudian dihubungkan dengan informasi-informasi mengenai hambatan dan keberhasilan dari penyelenggaraan PPP pada proyek-proyek infrastruktur berdasarkan informasi dan keterangan dari bahan hukum primer dan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli, hasil penelitian-penelitian, publikasi-publikasi, maupun laporan-laporan resmi yang telah terverifikasi dan terkemuka yang didapatkan melalui studi kepustakaan.

B. Pembahasan

B.1. Sistem Hukum Indonesia

Tatanan hukum di Indonesia mendapat pengaruh dari berbagai jenis sistem hukum. Kondisi ini membuat sistem hukum di Indonesia berada dalam keadaan pluralistik terutama di bidang hukum perdata.[9] Berbagai sistem hukum yang mempengaruhi sistem hukum Indonesia yaitu hukum adat, hukum islam, hukum eropa kontinental (*Civil Law*), dan hukum anglo saxon (*Common Law*).[10] Di saat fenomena globalisasi merebak di dunia yang menyebabkan pertukaran hukum dari suatu wilayah tertentu menembus wilayah lainnya tanpa batas akibat dari kegiatan dan transaksi-transaksi kerja sama dan perdagangan antara satu negara dengan negara atau negara-negara lainnya meliputi berbagai bidang baik ekonomi, politik, budaya dan sebagainya yang menjadikan hukum internasional dan hukum transnasional bergerak menembus wilayah yurisdiksi negara manapun. Akibatnya timbul hubungan saling mempengaruhi antara sistem hukum *Civil Law* dan *Common Law* yang berpotensi menyebabkan terjadinya tumpang tindih antara hukum internasional, hukum nasional dan hukum lokal melalui pertukaran hukum tersebut.

Adapun Indonesia merupakan negara yang berdasarkan pada hukum sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 (sebagai konstitusi negara) Pasal 1 ayat 3. Konstitusi juga telah menetapkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 yaitu menyejahterakan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan pendapat Jimly Asshidique bahwa dalam suatu negara hukum yang demokratis terdapat prinsip-

7. Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal 154-162 sebagaimana dikutip oleh Pusat Pendidikan Pancasila Dan Konstitusi dalam "Modul Pendidikan Negara Hukum Dan Demokrasi", Mahkamah Konstitusi, April 2016, hal. 13., yang diakses pada tanggal 8 Agustus 2021, https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi_2.pdf .
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 5.
9. E. Fernando M. Manullang dkk, "Selayang Pandang Sistem Hukum Di Indonesia", (Jakarta: Kencana, 2016), 26.
10. Ibid, 45-53.

prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi yang 2 (dua) di antaranya adalah: (i) asas legalitas yang berarti segala penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertulis yang sah serta dilaksanakan dengan menerapkan prinsip *freies ermessen,* dan (ii) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara yang berarti di mana hukum menjadi alat untuk mewujudkan tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat.[11]

Lebih lanjut, dengan memperhatikan isi pembukaan UUD 1945 yang mana secara jelas menyebutkan Pancasila sebagai inti dari pembentukan negara Indonesia, yang kemudian kembali ditegaskan dalam Pasal 17 UU Pembentukan Undang-Undang, bahwa sistem hukum nasional yang berlaku di Indonesia haruslah selalu berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Sehingga konsep negara hukum yang dianut Indonesia merupakan negara hukum yang berintikan Pancasila atau dapat disebut juga dengan konsep Negara Hukum Pancasila di mana Pancasila sebagai inti dari pembentukan hukum di Indonesia karenanya norma tertinggi dalam sistem norma hukum di Indonesia adalah Pancasila.

Amanah yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 adalah fondasi bagi kehidupan bernegara yang mencakup seluruh bidang, baik itu hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Oleh sebab itu, setiap kebijakan dibuat tidak boleh keluar dari nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Secara umum, kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan dari pembangunan ekonomi yang diarahkan oleh sistem ekonomi nasional. Dalam kaitannya dengan sistem hukum nasional, maka kebijakan pemerintah harus diarahkan pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang tepat bagi pencapaian visi dan misi yang menjadi amanah Pancasila dan UUD 1945.[12]

B.2.Teori Efektivitas Hukum

Sebagaimana hukum yang dibuat sebagai alat untuk mewujudkan tujuan bernegara maka sudah seyogyanya hukum dijadikan pedoman oleh masyarakat tidak terkecuali pembentuk hukum itu sendiri yakni Pemerintah untuk tunduk dan patuh menegakkannya agar tujuan bernegara dapat dicapai bersama-sama. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa ukuran dari efektivitas hukum ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:[13]

1. Faktor hukumnya itu sendiri;
2. Faktor penegak hukum, baik yang membentuk hukum maupun yang menegakkan hukum tersebut;
3. Faktor sarana dengan kata lain fasilitas yang mendukung penegakkan hukum tersebut;
4. Faktor masyarakat, di suatu lingkungan mana hukum tersebut ditegakkan;
5. Faktor kebudayaan, hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Pendapat ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Fredrik Jorgensen dan Jan Torpman bahwa kepatuhan adalah dasar dari efektivitas hukum dan efektivitas hukum sebagai kepatuhan hukum hanya sehubungan dengan kondisi di mana penerapan hukum dapat diterima apabila hukum telah dipahami dan dijadikan rujukan.[14]

---

11. Ibid, 13-15.
12. Hikmahanto Juwana dan tim, "Naskah Akademik Tentang Ratifikasi Konvensi PBB Mengenai Kontrak Jual Beli Barang Internasional", (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI: Jakarta, 2013), 67, diakses pada tanggal 22 Januari 2022, https://www.bphn.go.id/data/documents/na_bbm.pdf .
13. Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2019), 8.
14. Jan Torpman and Fredrik Jörgensen. "Legal Effectiveness: Theoretical Developments on, Legal Transplants" dalam http://www.jstor.org/stable/ 23681578 Source: ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, Vol. 91, No. 4 (2005), h. 523, 526-527, sebagaimana dikutip oleh Slamet Yuswanto, "Efektivitas Ketentuan HKI Terdaftar Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba", dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol.15 No.3 – November 2018, 129-143, https://doi.org/10.54629/jli.v15i3.233

Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) indikator untuk mewujudkan kesadaran hukum menjadi tindakan atau perilaku yaitu:[15]

1. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum;
2. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum;
3. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (yang menerima atau menolak hukum); dan
4. Pola-pola perilaku hukum (sebagai tingkat tertinggi kesadaran hukum).

Dengan demikian, kepatuhan hukum itu sebenarnya merupakan akibat dari kesadaran hukum masyarakat yang timbul dari proses pemahamannya terhadap peraturan-peraturan hukum.

Namun di sisi lain, Anthony Allot yang dikenal dengan teorinya *Effectiveness of Law*, membuat catatan tentang kegagalan dalam menerapkan hukum itu disebabkan oleh tidak adanya norma pengimplementasian, perintah, lembaga atau proses yang dimasukkan dalam suatu undang-undang sehingga seyogyanya efektivitas penegakan hukum juga merupakan tanggung jawab dari pembentuk undang-undang.[16]

Dari semua pendapat hukum yang telah dikemukakan di atas maka dapat disimpulkan bahwa secara garis besar efektivitas hukum itu sangat dipengaruhi dari 2 (dua) faktor yaitu pembentukan hukum itu sendiri yang harus dibuat dengan jelas, tepat dan menyeluruh serta tingkat kepatuhan hukum yang berawal dari kesadaran hukum berdasarkan pada pengetahuan terhadap hukum dan isinya.

B.3.Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Merujuk pada pendapat-pendapat para ahli mengenai efektivitas hukum yang telah disampaikan sebelumnya, maka pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan hukum yang efektif. Oleh karenanya, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum meskipun Pemerintah diberi kewenangan oleh konstitusi sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi. Untuk dapat membentuk hukum dengan jelas, tepat dan menyeluruh supaya dapat mendukung penuh terhadap efektivitas dari hukum yang dibentuk maka para pembentuk hukum harus selalu memperhatikan asas-asas pembentukan hukum yang mendasarinya sebagaimana telah diatur pada Pasal 5 dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 yang telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ("UU Pembentukan Undang-Undang") yaitu kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Lebih lanjut dalam Pasal 7 memuat ketentuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pada asas di mana materi muatan suatu peraturan perundang-undangan tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (*lex superior derogat lex inferior*), yang ditentukan susunannya sebagai berikut: (1) UUD 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Khusus membahas tentang Peraturan Presiden, maka materi muatannya didasarkan pada tujuan untuk menjalankan Undang-Undang, melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam hal Peraturan Presiden yang dibentuk untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, mempunyai akrobasi yang luas untuk dibentuk tanpa mengharuskan adanya pemberian delegasi dari peraturan di atasnya karena melandaskan pada dasar hukum pembuatan kebijakan

15. Soerjono Soekanto, "Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum", Rajawali, Jakarta, 1982, hal 40-141, 159, sebagaimana dikutip oleh Slamet Yuswanto, "Efektivitas Ketentuan HKI Terdaftar Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba", dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol.15 No.3 – November 2018, 129-143.
16. Diana Tantri Cahyaningsih, "Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot", Jurnal Rechtsvinding Online (Media Pembinaan Hukum Nasional: 27 Maret 2020), yang diakses pada tanggal 19 Januari 2021, https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Mengurai%20Teori%20Efectiveness%20of%20Law%20%20Anthony%20Allot%20(Final).pdf.

oleh presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.[17] Meskipun demikian, sesuai dengan asas *lex superior derogat lex inferior*, maka materi muatan dalam Peraturan Presiden tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya sesuai dengan jenis dan hierarki yang telah diatur dalam UU Pembentukan UU dan harus sesuai dengan norma-norma yang terkandung dalam Pancasila sebagai norma hukum tertinggi di Indonesia.

Merujuk pada Pasal 6 UU Pembentukan UU maka materi muatan dalam Peraturan Presiden harus mencerminkan asas-asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Selain dari asas-asas tersebut, materi muatan juga dapat berisikan asas lainnya yang sesuai dengan bidang hukum dari Peraturan Presiden yang dibentuk.

B.4.Pengaturan PPP di Indonesia

Secara umum skema PPP dipergunakan untuk mendukung pendanaan pembangunan infrastruktur yang memerlukan biaya besar dengan jangka waktu pendanaan yang cukup lama. Istilah "*public-private partnership*" ini menjelaskan berbagai kemungkinan hubungan antara entitas publik dan swasta dalam konteks infrastruktur dan layanan lainnya.[18] Definisi tentang PPP dari 2 (dua) lembaga internasional untuk membuat suatu pengertian tersendiri untuk menjelaskan mengenai PPP:[19]

1. *World Bank Group*

   "*A long-term contract between a private agent (or private economic operator) and a public agent (also referred as government authority or public authority), for the development and/or management of a public asset or service, in which the private agent bears significant risk and management responsibility through the life of the contract, and remuneration is significantly linked to performance, maintenance and/or the demand or use of the asset or service*".

2. *United Nation Economic Commission for Europe*

   "*Long term (up to 30 years) service provision; Transfer of risk to the private sector; Long term contracts between legal entities and public authorities.*"

Definisi PPP juga dapat ditemukan dalam Perpres KPBU yang mengartikannya sebagai suatu bentuk kerjasama antara Pemerintah yang diwakili oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dengan badan usaha swasta berdasarkan suatu perjanjian khusus untuk menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan alokasi risiko dalam rangka menyediakan infrastruktur bagi kepentingan umum.

Dari ketiga definisi di atas, terdapat satu kesamaan yang terlihat bahwa PPP merupakan suatu bentuk kerjasama panjang antara Pemerintah dengan pihak swasta yang dilandasi dengan perjanjian tertentu dalam rangka penyediaan layanan infrastruktur publik yang dilakukan dengan memperhatikan alokasi risiko antara kedua belah pihak. Terdapat beberapa pemangku kepentingan di dalam kerangka PPP yang harus memiliki pemahaman yang baik tentang PPP yaitu pejabat yang bertanggung jawab, institusi yang berwenang dan institusi yang menjadi pendukungnya, para investor, dan masyarakat pada umumnya. Oleh karenanya, mekanisme yang sederhana dapat membantu para pemangku kepentingan untuk lebih mudah memahami dan berinteraksi dengan kerangka PPP.[20]

---

17. Ahmad Redi, "Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama 2018), 200.
18. Asian Development Bank, "Public – Private Partnership Handbook", 1, yang diakses pada tanggal 21 Agustus 2021, https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf.
19. APMG International, "The PPP Guide: About PPPs", diakses pada tanggal 1 Januari 2022, https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp .
20. Jeffrey Delmon, "Public-Private Partnership Programs: Creating a Framework for Private Sector Investment in Infrastructure", (The Hague: Kluwer Law International, 2014), 3.

Menurut Jeffrey Delmon dalam PPP tidak hanya swasta saja yang berperan utama namun juga diperlukan dukungan dari Pemerintah untuk menyukseskan PPP, sebagaimana yang dikatakannya sebagai berikut:[21]

> *"Most PPP projects cannot survive on private funding alone; hence why they are called "public private partnership", the support from the "public" is key to their success. The financial viability of a PPP project may depend on the public money support available for PPP projects. Public money support is also key to demonstrating Government buy-in, using Government strength and value to the benefit of the project and offsetting gaps in financial viability."*

Pemerintah dapat memberikan dukungannya terhadap proyek-proyek PPP dalam bentuk hibah, pembayaran ketersediaan layanan, penjaminan dan dukungan kelayakan serta keikutsertaan dalam menyediakan pendanaan terhadap proyek melalui pinjaman atau investasi saham.[22] Saat ini, skema PPP yang diatur dalam Perpres KPBU secara garis besar mengatur tentang Definisi, Tujuan dan Prinsip, Jenis Infrastruktur dan Bentuk Kerjasama, Pengadaan Tanah, pengembalian investasi Badan Usaha, tata cara pelaksanaan PPP baik yang dilakukan atas Prakarsa Pemerintah maupun Prakarsa Badan Usaha, Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah, penyiapan Perjanjian PPP, pembentukan Simpul PPP, dan ketentuan peralihan yang dibutuhkan.[23]

Melalui Perpres KPBU ini, ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) bahwa skema PPP dapat diberlakukan pada infrastruktur sosial dan ekonomi yang terdiri dari 19 (sembilan belas) sektor infrastruktur. Lebih lanjut, di dalam Pasal 4 peraturan tersebut juga menegaskan 5 (lima) prinsip dasar penyelenggaraan PPP di Indonesia yaitu:

1. Kemitraan: kerjasama antara pemerintah dengan swasta yang dilakukan berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan serta syarat-syarat yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak.
2. Kemanfaatan: Penyediaan Infrastruktur yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan swasta dalam rangka pemberian manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat.
3. Bersaing: pengadaan mitra kerjasama swasta yang dilakukan melalui tahapan pemilihan yang transparan, terbuka, dan adil, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat.
4. Pengendalian dan Pengelolaan Risiko; kerjasama Penyediaan Infrastruktur yang dilaksanakan dengan penilaian terhadap risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko.
5. Efektif: kerjasama Penyediaan Infrastruktur untuk percepatan pembangunan sekaligus peningkatan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur.
6. Efisien: kerjasama Penyediaan Infrastruktur memenuhii kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan untuk Penyediaan Infrastruktur melalui dukungan pendanaan dari pihak swasta.

Dalam hal penyelenggaraan PPP adalah atas Prakarsa Pemerintah, maka pelaksanaannya meliputi 3 (tiga) tahapan yaitu tahap perencanaan, tahap penyiapan, dan tahap transaksi. Namun apabila dilihat lebih jauh lagi yang mengatur tentang penganggaran pada Pasal 26, menyebutkan adanya tahapan lain yaitu tahapan manajemen yang merupakan tahapan akhir setelah tahapan transaksi selesai dilaksanakan. Karenanya jika digabungkan, maka terlihat bahwa Perpres KPBU mensyaratkan penyelenggaraan PPP dilakukan dalam 4 (empat) tahapan. Selain itu, Perpres KPBU (Pasal 23 dan Pasal 25) juga memberikan akses kepada masyarakat untuk turut terlibat di dalamnya salah satunya sebagaimana di dalam tahap perencanaan PPP seperti adanya konsultasi publik dalam melakukan identifikasi proyek-proyek PPP dan juga pengumuman terhadap daftar rencana PPP yang telah dibuat. Penyelenggaraan PPP juga dapat diprakarsai oleh Badan Usaha/swasta dengan kewajiban untuk menyusun studi kelayakan terhadap proyek yang

21. Jeffery Delmon, Public Private Partnership Programs, 14.
22. Ibid, 14-15.
23. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

diusulkan kepada Pemerintah dengan menggunakan skema PPP dimaksud (Pasal 14). Pihak swasta yang memprakarsa tersebut tidak serta merta langsung terpilih sebagai Badan Usaha yang akan bermitra dengan Pemerintah melainkan akan mendapatkan pemberian alternatif kompensasi yang akan dicantumkan dalam persetujuan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah yang berwenang.

Landasan kerja sama antara Pemerintah dengan pihak swasta adalah berupa perjanjian, maka Perpres KPBU (Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34) juga terlihat berusaha untuk mengakomodirnya dengan sederhana namun cukup menjelaskan kebutuhan dari penyiapan perjanjian tersebut dengan membuat ketentuan mengenai standar minimal muatan perjanjian yang perlu dibuat oleh PJPK dalam melaksanakan kerjasama yang berisikan ketentuan mengenai struktur isi perjanjian, nilai besaran pemberian jaminan, pengelolaan aset negara yang dipergunakan untuk pelaksanaan PPP serta pajak. Oleh karena aturan yang dibuat adalah berupa standar minimal muatan perjanjian, maka PJPK selaku wakil dari Pemerintah sebagai sektor publik sudah seharusnya juga memiliki pemahaman yang baik dan mendalam tentang hukum perjanjian yang berkaitan dengan pelaksanaan PPP. Dapat dikatakan pula bahwa Perpres KPBU ini merupakan satu-satunya peraturan perundang-undangan dengan jenis Peraturan Presiden yang berisikan pengaturan terkait penyelenggaraan perjanjian antara Kementrian atau Lembaga Negara dengan pihsak swasta di Indonesia.

Akan tetapi, terdapat pula pengaturan yang berkaitan dengan beberapa aspek hukum yang tidak diberikan penjelasan yang memadai dalam muatan materi Perpres KPBU ini, diantaranya:

1. Ketentuan terhadap tata cara mengalokasikan risiko maupun jenis-jenis risiko dalam skema PPP hanya disebutkan secara umum tanpa mengatur lebih lanjut mengenai standar minimal pengendalian dan pengelolaan risiko yang harus dipenuhi (Pasal 17 ayat 3 dan 4, Pasal 30 ayat 2 (e) dan Pasal 32 ayat 2 (e)).
2. Ketentuan penganggaran dalam rangka penyelenggaraan PPP yang tidak dijelaskan dengan lebih rinci melainkan hanya disebutkan untuk dianggarkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku yang mana sampai dengan saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur metode penganggaran untuk penyelenggaraan PPP sebagai pedomannya (Pasal 26). Berdasarkan UUD 1945 dalam Pasal 23, ketentuan penganggaran keuangan negara yang menggunakan APBN termasuk pula APBD wajib untuk diatur dalam suatu Undang-Undang.
3. Ketentuan pengadaan tanah untuk penyelenggaraaan PPP yang mana dalam Perpres KPBU hanya menyebutkan bahwa ketentuan pengadaan tanah dalam skema PPP merujuk pada ketentuan pengadaan tanah bagi kepentingan umum (Pasal 10) yang mana pengaturan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum saat ini terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

B.5.Keberhasilan dan Hambatan Dalam Penyediaan Infrastruktur Menggunakan PPP

Dalam perjalanannya di Indonesia, telah terdapat beberapa proyek yang telah dijalankan dengan menggunakan skema PPP. Setidaknya saat ini tercatat ada 7 (tujuh) proyek yang sedang dalam tahapan transaksi (proses pengadaan Badan Usaha) dan 47 (empat puluh tujuh) proyek yang sedang dalam tahapan penyiapan, sebagaimana yang diumumkan oleh Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia (Bappenas) dalam *Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia* ("PPP Book 2021").[24] Bappenas juga turut mencatat keberhasilan penyelenggaraan PPP dalam 22 (dua puluh dua) proyek dari sektor Informasi dan Telekomunikasi, Jalan dan Jembatan, dan Ketenagalistrikan yang seluruhnya memiliki nilai estimasi pembiayaan proyek melalui pendanaan dari pihak swasta sebesar USD 15.390.660.000,00 dan semuanya

24. Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, "Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia", 1-14, diakses pada tanggal 27 Januari 2022, https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf

telah memasuki tahapan manajemen pada saat ini. Selain itu juga terdapat beberapa proyek yang telah memasuki tahapan pengadaan Badan Usaha yaitu sebanyak 21 (dua puluh satu) proyek.[25] Sedangkan beberapa proyek yang membutuhkan dukungan dan/atau jaminan dari Pemerintah dapat dilihat pada daftar proyek yang diumumkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia, yaitu sebanyak 36 (tiga puluh enam) proyek dan 15 (lima belas) di antaranya telah melewati tahapan transaksi yang mana saat ini berada dalam tahapan manajemen (konstruksi dan/atau operasi).[26]

Namun, di sisi lain, terdapat pula berbagai tantangan dalam penyelenggaraan PPP di Indonesia di antaranya dalam hal kepastian hukum, ketersediaan regulasi yang tepat dan keterbatasan kapasitas PJPK untuk mengadakan dan mempersiapkan proyek dengan baik yang setara dengan standar internasional, kurangnya koordinasi di antara pemangku kepentingan Pemerintah dan kurangnya kejelasan mengenai tanggung jawab masing-masing instansi selama masa persiapan proyek sampai dengan persetujuannya.[27] Walaupun Pemerintah telah melakukan berbagai upaya penyempurnaan baik melalui perubahan terhadap peraturan yang terkait maupun dengan menyediakan berbagai dukungan aktif kepada PJPK melalui pembentukan Unit KPBU di Kementerian Keuangan dan juga Kementerian Perekonomian (Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas), akan tetapi sampai saat ini tantangan-tantangan tersebut masih saja mendominasi dalam pelaksanaan PPP di Indonesia.[28] Pada diskusi-diskusi yang membahas beberapa hambatan yang dialami dalam proyek-proyek KPBU tersebut diantaranya yaitu:[29]

Koordinasi dan harmonisasi kebijakan di lingkungan Pemerintah Daerah yang kurang baik;

1. Tidak semua PJPK yang memiliki komitmen tinggi untuk melaksanakan skema KPBU, sehingga dalam beberapa kasus kondisi ini dapat menghambat proses baik penyiapan, transaksi, maupun pelaksanaan Perjanjian KPBU;
2. Berbagai perubahan kebijakan di tingkat pemerintahan daerah;
3. Skema KPBU belum sepenuhnya didukung oleh regulasi sektoral;
4. Adanya ketidakpastian bahwa regulasi sektoral sudah mengakomodir skema KPBU sebagai salah satu bentuk kerja sama yang dapat dilaksanakan untuk penyediaan infrastruktur sektor tersebut;
5. Ketidakpastian peraturan perundang-undangan dalam mengatur ruang lingkup dan rincian terhadap suatu kewenangan yang bersifat sektoral;
6. Adanya disharmoni dalam pengaturan terkait KPBU antar Kementerian dan/atau Lembaga;
7. Regulasi yang dibuat untuk mengatur tentang pembiayaan infrastruktur sebagian besar ada pada level di bawah Undang-Undang. Terdapat beberapa sektor yang masih belum mengakomodir kepentingan pihak swasta, karenanya proteksi terhadap swasta itu menjadi kurang optimal;
8. Terdapat proyek-proyek yang pada mula perencanaannya tidak menggunakan skema KPBU, namun di tengah perjalanannya kemudian diusulkan untuk menggunakan KPBU, karenanya menjadikan proses penyiapannya terkendala pada data yang tidak sesuai dan tidak matang;

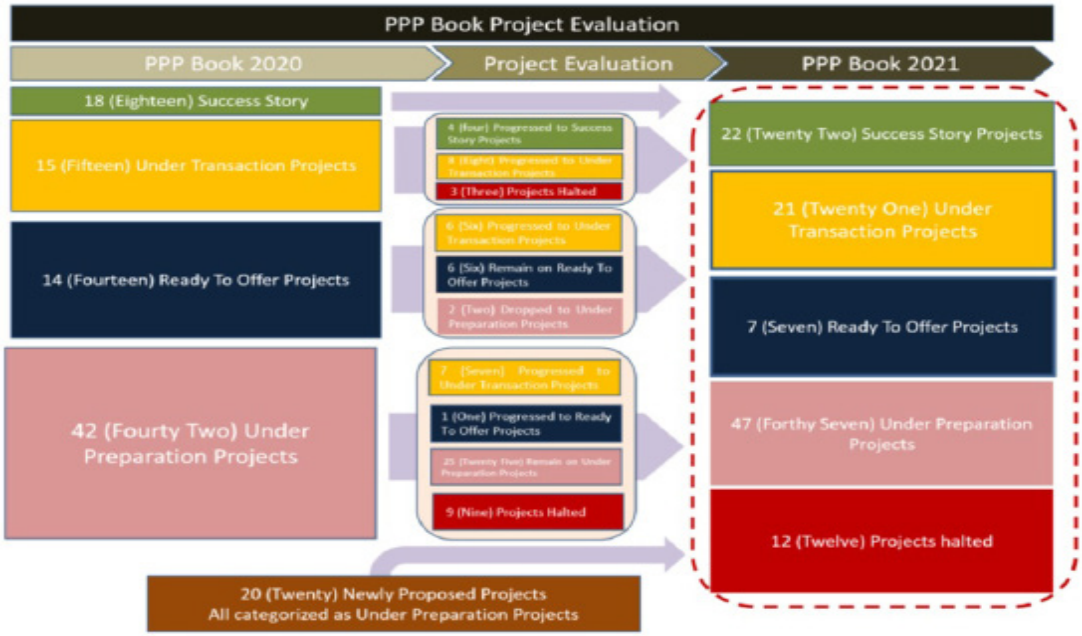
---

25. Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia, 301-326.
26. Kerjasama Pemerintah Badan Usaha – Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah Dan Pembiayaan Infrastruktur, "Daftar Proyek", yang diakses pada tanggal 27 Januari 2022, https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/proyeklist?sektor=-1&prov=-1&kota=-1&status=-1 .
27. Asian Development Bank, "Public-Private Partnership Monitor: Indonesia", (Philipines: 2020, DOI:http://dx.doi.org/10.22617/SGP210069-2), 6, diakses pada tanggal 28 Juli 2021, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/688886/public-private-partnership-monitor indonesia.pdf .
28. Ibid, Asian Development Bank, "Public-Private Partnership Monitor: Indonesia".
29. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, "Penyelenggaraan KPBU di Indonesia", Kementerian Keuangan, FGD Pokja Pembiayaan Infrastruktur pada tanggal 26 Agustus 2020 di BPHN, sebagaimana yang dikutip oleh Pokja Analisis Dan Analisis Hukum Terkait Pembiayaan Infrastruktur dalam "Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pembiayaan Infrastrutur", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Cetakan Pertama – Oktober 2020, 5-6, yang diakses pada tanggal 30 Desember 2021, 8._buku_pokja_infrastruktur (1).pdf .

9. Skema KPBU tidak selalu cocok untuk semua proyek pembangunan infrastruktur. Untuk kecocokannya perlu dilihat dari ruang lingkup proyek, nilai proyek, nilai keekonomian dan finansial proyek serta dampaknya untuk kepentingan umum;
10. Perijinan dan kewenangan dalam pembangunan infrastruktur yang kompleks dengan melibatkan banyak pihak yang terkait, mulai dari penanggung jawab proyek, kementerian/lembaga, pemerintah daerah, pemerintah desa, hingga masyarakat;
11. Kurangnya pemanfaatan dana dari masyarakat dengan insentif dan tingkat pengembalian yang menarik;
12. Minimnya partisipasi investor asing dalam proyek-proyek KPBU yang disebabkan oleh kepastian hukum (perubahan kebijakan penghitungan tarif yang menurut pelaku usaha belum menarik secara bisnis).

Selain itu, dari 15 (lima belas) proyek yang telah memasuki tahapan manajemen, terdapat 3 (tiga) proyek yang dalam pelaksanaan prosesnya memakan waktu cukup lama yakni di atas 5 (lima) tahun terhitung dari sejak tahapan penyiapan sampai dengan tahapan konstruksi yaitu proyek Sistem Penyediaan Air Minum Umbulan (2011-2017), proyek Jalan Tol Probolinggo – Banyuwangi (2015-2021) dan proyek Pembangkit Listrik Batang (sebelum 2011-2016).[30] Dengan demikian, lamanya waktu yang dibutuhkan dalam prosesnya akan memberikan dampak yang cukup berpengaruh pada efisiensi dan efektivitas yang dicita-citakan oleh skema PPP sebagaimana yang tercantum dalam Perpres KPBU. Berikut di bawah ini merupakan gambaran berupa ringkasan evaluasi terhadap proyek penyediaan infrastruktur yang menggunakan skema PPP dari tahun 2020 sampai tahun 2021:[31]

Gambar 1.
Ringkasan Proyek PPP Tahun 2020-2021



Sumber: Bappenas, PPP Book 2021

Pada Gambar 1 di atas dapat dilihat bahwa dari proyek-proyek yang direncanakan dan/atau disiapkan oleh Bappenas pada tahun 2020 terdapat 12 (dua belas) proyek yang dihentikan dan 55 (lima puluh) proyek yang dilanjutkan serta 4 (empat) proyek yang dinyatakan berhasil diselesaikan pada tahun 2021. Namun terdapat informasi lebih lanjut tentang alasan-alasan yang melatarbelakangi penghentian tersebut di dalam PPP Book 2021, melainkan hanya menjelaskan bahwa penghentian dilakukan karena bermacam-macam kondisi.[32]

30. Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, "Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia", 317 - 325, yang diakses pada tanggal 27 Januari 2022, https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf .
31. Ibid, Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, "Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia", xxi.
32. Ibid.

B.6.Panduan Pembentukan Hukum PPP Oleh UNCITRAL dan UNECE

Pada tahun 2020, *United Nation Commission for International Trade Law* (UNCITRAL) telah menerbitkan suatu panduan bagi lembaga legislatif pada negara-negara anggotanya dalam suatu dokumen yang berjudul UNCITRAL: *Legislative Guide on Public Private Partnership* yang dimaksudkan untuk membantu dalam pembuatan Undang-Undang yang baru atau untuk meninjau kembali kecukupan peraturan yang sudah ada tentang penyelenggaraan PPP di negaranya. Di dalam panduan tersebut juga membantu mengidentifikasi berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan PPP seperti di antaranya hukum perusahaan, keuangan dan investasi, properti, pemanfaatan asset publik, pengadaan tanah, pembuatan kontrak pemerintah maupun swasta termasuk perjanjian internasional, pajak, bea cukai, hak kekayaan intelektual, perlindungan konsumen, lingkungan hidup, anti korupsi, kepailitan sampai dengan penyelesaian sengketa.[33]

Kerangka hukum PPP merupakan suatu alat kebijakan yang dapat dipergunakan oleh negara dalam menyelenggarakan pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan, dan harus diformulasikan dan dilaksanakan dengan konsisten sesuai dengan strategi dan kondusifitas negara untuk mencapai tujuannya.[34] Beberapa prinsip yang menjadi inspirasi dalam pembuatan Undang-Undang terkait PPP pada berbagai negara antara lain:[35]

1. Kepentingan Publik: Sebagaimana PPP menjadi suatu alat untuk mengimplementasikan kebijakan dan strategi negara dalam pengembangan infrasturktur dan layanan publik maka sudah seharusnya kerangka hukum PPP mempromosikan dan melindungi kepentingan publik.
2. Transparansi: Kerangka hukum yang transparan ditandai dengan kejelasan dan kemudahan dalam mengakses peraturan serta dengan prosedur yang efisien untuk penerapannya. Peraturan dan prosedur administrasi yang transparan menciptakan prediktabilitas sehingga memungkinkan sektor swasta untuk membuat perkiraan biaya dan risiko investasi yang dapat memberikan penawaran yang paling menguntungkan.
3. Kewajaran, Stabilitas dan Prediktabilitas: Kerangka hukum PPP yang wajar, stabil dan dapat diprediksi merupakan alat yang dibutuhkan Pemerintah untuk mengatur dan memastikan penyediaan layanan publik untuk rakyatnya, dan secara bersamaan juga melindungi hak-hak mereka.
4. Akuntabilitas, Integritas, Pengelolaan yang tepat: Hukum dan peraturan yang berlaku perlu memberikan perlindungan yang tepat untuk mencegah terjadinya *mismanagement* dan bentuk penyelewengan maupun kesalahan lainnya dari pengelolaan properti maupun dana publik yang tidak tepat.
5. Efisiensi dan Ekonomi: Kerangka hukum dan pengaturan PPP, termasuk proses pengalokasian dan penganggaran, harus menetapkan syarat-syarat yang diperlukan untuk memastikan bahwa proyek PPP memberikan manfaat ekonomi dan efisiensi sepanjang siklus kehidupannya.
6. Keberlanjutan Jangka Panjang: Peraturan perundang-undangan terkait PPP harus dapat mempromosikan tujuan penting dari pembangunan infrastruktur negara antara lain yaitu memastikan penyediaan layanan publik dalam jangka panjang, meningkatkan kualitas infrastruktur secara terus menerus, dan mencapai keberlanjutan ekonomi, lingkungan hidup dan sosial.
7. Kompetisi: Cara lain untuk meningkatkan keberlanjutan jangka panjang PPP dalam konteks kebijakan hukum nasional adalah menyeimbangkan dengan tepat antara kompetisi dan monopoli dalam pengoperasian infrastruktur dan penyediaan layanan publik.

33. United Nation Commission for International Trade Law, "UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership", (United Nation Publication: January, 2020), hal. 245-268, yang diakses pada tanggal 30 Januari 2022, UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships
34. Ibid, United Nation Commission for International Trade Law, "UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership", 3.
35. Ibid, United Nation Commission for International Trade Law, UNCITRAL: Legislative Guide, 26-32.

Sudah terdapat beberapa negara yang menetapkan prinsip-prinsip umum dalam bentuk Undang-Undang untuk penyusunan kebijakan dasar dan sektor infrastruktur kelembagaan dan kerangka peraturan. Namun, Undang-Undang bukan merupakan instrumen yang tepat untuk mengatur persyaratan teknis dan finansial secara rinci. Banyak negara yang menggunakan peraturan di bawah Undang-Undang untuk mengatur persyaratan yang lebih rinci karena lebih mudah untuk beradaptasi dengan perubahan. Dalam melakukan pembentukan kerangka hukum PPP, maka sebaiknya tidak sering melakukan banyak perubahan terhadapnya karena pada prinsipnya, apapun instrumen hukum yang digunakan harus memperhatikan esensi dari pembentukan kerangka hukum PPP yaitu stabilitas, kejelasan dan prediktabilitas.[36]

Di sisi lain, *United Nation of Economics Comission for Europe* ("UNECE") mengedepankan *People-first* PPP *model* yang didefinisikan sebagai penyempurnaan terhadap skema PPP untuk mengatasi kekurangan-kekurangan dari skema PPP tradisional yang telah diimplementasikan sebelumnya.[37] *People-first* PPP *model* yang diusulkan ini konsisten dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dengan demikian skema PPP akan dibuat sesuai dengan tujuannya (*fit for purpose*) dan berorientasi terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat.[38]

Berikut di bawah ini adalah beberapa prinsip penyelenggaraan *People-first PPPs* dalam panduan yang dibuat oleh UNECE pada tahun 2019, antara lain:[39]

1. *Incorporate the People-first transformative agenda into infrastructure strategies, ensuring that peoples' demands are met;*
2. *Deliver more, better, simpler projects that put people first by bringing government together and allowing cities and other local levels to implement projects on their own;*
3. *Improve officials' skills in delivering People-first projects, with a focus on ensuring that governments understand how to better empower women in projects and encourage the private sector to help with the necessary transfer of skills;*
4. *Provide more inclusive policy and legal frameworks that focus as well on a zero tolerance approach to corruption and allow for active engagement of communities;*
5. *Disclose more information (excluding proprietary information) regarding the projects to society especially on the commitments made to various partners in the project;*
6. *Reduce project risk by increasing predictability in the enabling environment;*
7. *Provide a clear projects' selection criteria to promote "Value for People" in order to obtain the best People-first projects;*
8. *Make environmental sustainability a key component of evaluating, awarding, and implementing People-first PPP projects;*
9. *Make sure that blended financing catalyzes private partners to invest in People-first projects;*
10. *Evade debt traps by ensuring that fiscal policies are transparent and People-first projects are fiscally sustainable of .*

36. Ibid, 35.
37. United Nation of Economics Comission for Europe, "Guiding Principles on People-first Public Private Partnership in support of the United Nations Sustainable Goals", 3, yang diakses pada tanggal 30 Januari 2022, ECE_CECI_2019_05-en.pdf (unece.org).
38. Ibid, United Nation of Economics Comission for Europe, "Guiding Principles.
39. Ibid, 7 dan 8.

C. Penutup

Sampai dengan saat ini, belum ada pengaturan skema PPP di Indonesia yang dibentuk dalam suatu Undang-Undang melainkan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki berada di bawah Undang-Undang yakni dalam bentuk Peraturan Presiden sebagai dasar hukumnya yaitu Perpres KPBU.

Terdapat banyak aspek hukum yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya di dalam skema PPP yang mana sebagian besar dasar hukum dari masing-masing aspek hukum tersebut diatur secara khusus pada tingkatan Undang-Undang yang dapat mengakibatkan disharmoni aturan yang tidak selaras antara satu dengan yang lainnya, sehingga belum efektif memberikan kejelasan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan PPP di Indonesia dan mengakibatkan keraguan para pemangku kepentingan terutama PJPK dalam mengambil keputusan dan juga mempengaruhi minat investor untuk berinvestasi pada proyek-proyek yang direncanakan yang pada akhirnya menjadi hambatan dalam implementasi PPP di Indonesia.

Untuk mengatasi berbagai hambatan tersebut di atas maka seyogyanya perlu dilakukan pengkajian kembali terhadap Perpres KPBU yang telah diberlakukan sejak tahun 2015. Dalam rangka mencapai visi dan misi yang menjadi amanat Pancasila dan UUD 1945, maka penulis mengusulkan suatu pembentukan Undang-Undang yang dibutuhkan agar dapat mengintegrasikan seluruh aspek-aspek hukum yang terkait dengan lebih sinkron dan harmonis dalam penyelenggaraan PPP di Indonesia.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 20*16. "Konstitusi dan Konstitusionalisme", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal 154-162 sebagaimana* dikutip oleh Pusat Pendidikan Pancasila Dan Konstitusi dalam "Modul Pendidikan *Negara Hukum Dan Demokrasi", Jakarta, Mah*kamah Konstitusi, https://pusdik.mkri.i*d/uploadedfiles/materi/Materi_2.pdf*

*Bank, Asia*n Development, "Public-Private Partnership Monitor: I*ndonesia". Philipines: Asian Development Bank. 202*0. DOI:http://dx.doi.org/10.22617/**S**GP210069-2 . https://www.a*db.org/sites/default/files/publication/688886/*public-private-partnership-monitor indonesia.pdf

Bobay, Frédéric. Bruno de Cazalet. Anand Chiplunkar Felix Dodds. David Dombkins. Christopher Finck. Marc Frilet. Beatrice Florah Ikilai. Kaimeng Li. Dietrich Lingenthal. Raymond Saner. Prashant Sharma. Steven Van Garsse. Scott Walchak. and Sedef Yavuz Noyan. 2019. "Guiding Principles on People-first Public Private Partnership in support of the United Nations Sustainable Goals", Geneva: United Nation of Economi*cs Comission for Europe. ECE_CECI_2019_05-en.pdf (unece.org)*

*Cahyaningsih, Diana Tantri. 2020. "Mengurai Teori E*ffectiveness of Law Anthony Allot", Jurnal Rechtsvinding Online (Media Pembinaan Hukum Nasional), https://rechtsvinding.bphn.go.id/j*urnal_online/Mengurai%20Teori%20Efectiveness%20of*%20Law%20%20Anthony%20Allot%20(Final).pdf

Delmon, Jeffrey. 2014. "Public-Private Partnership Programs: Creating a Framework for Private Sector Investment in Infrastructure". The Hague: Kluwer Law International

Felsinger, Klaus. Heather Skilling. Kathleen Booth. Elsie Araneta. Maria Anna Birken. Sally Pedersen. Stephen Edwards. Ian Woodward. Virginia Herrera. Majella Canzon. Aldwin Sutarez. And Na*riman Mannapbekov. "Public – Private* Partnership Handbook". Asian Development Bank. 2020. https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf

Indonesia, Badan Per*encanaan Nasional. "Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projec*ts Plan in Indonesia" ,https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf

In*donesia, Badan Pusat Stat*istik. "Hasil Sensus Penduduk 2020", Berita Resmi Statistik No. 7/01/Th. XXIV, 21 Januari 2021, https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/01/21/1854/hasil-sensus-penduduk-2020.html

International, APMG. "The PPP Gu*ide: About PPPs", https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp https://www.a*db.org/sites/default/files/publication/688886/public-private-partnership-monitor indonesia.pdf

Juwana, Hikmahanto, dan tim. 2013. "Naskah Akademik Tentang Rati*fikasi Konvensi PBB Mengenai Kontrak Jual Beli Barang Internasional". Badan Pembinaan Hukum Nas*ional. Jaka*rta, https://w*ww.bphn.go.id/data/documents/na_bbm.pdf

Kerja*sama Pemerintah Badan Usaha – Direktorat* Pengelolaan Dukungan Pemerintah Dan Pembiayaan Infrastruktur, "Daftar Proyek", dalam https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/proyeklis*t?sektor=-1&prov=-1&kota=-1&status=-1*

*KS, Jomo. Anis Cho*wdhury. Kris*han Sharma. and Daniel Plat*z. 2016 "Public – Priva*te Partnerships And The 2030 Agenda For Sustainable Development: Fit For Purpose?", UN/DESA Working* Papers No.148 ST/ESA/2016/DWP/148, UN Secretariat: D**e**partment of Economic and So*cial Affairs, New York, https://w*ww.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

Manullang, E. Fernando M., dkk. 2016. "Selayang Pandang Sistem Hukum Di Indonesia". *Jakarta: Kencana*

*Noor, M. Miftahul Huda. 2*016. "Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) Di Indonesia)", https://*www.djkn.kemenkeu.go.id/a*rtikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Redi, Ahm*ad 2018. "*Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Jakarta: Sinar Grafika

Soekanto, Soerjono. 2019. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum". Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

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.

United Nation Commission for International Trade Law. 2020. "UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership". Vienna: **U**nited Nations Publication

Yuswanto, Slamet. 2018 "Efektivitas Ketentuan HKI Terdaftar Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba". Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15 Nomor 3.

Analisis Pola dan Pencegahan Korupsi Legislasi di Dewan Perwakilan Rakyatpada Pembentukan Undang-Undang

Adi Fauzanto
Pusat Studi Sosial-Politik dan Anti-Korupsi
Email: adifauzan06@gmail.com
Naskah diterima: 17/8/2021, direvisi: 4/6/2022, disetujui: 6/6/2022

Abstract

Study about the problems of legislative corruption, direct the urgency of the existence of a state of law that requires the existence of laws and also the legislative institutions that form them. The latest problem regarding the study of law formation is State Capture, where institutions outside the law-making institution try to influence the substance of the regulation in accordance with the interests of that institution. The method to influence it is to bribe law-forming actors. In the study, an analysis of case studies of revisions and the formation of laws is carried out on the process of forming laws such as planning, drafting, discussing and ratifying, enactment with the principles of law formation. To prevent this, the incident of state capture is explained by the existence of a conflict of interest, resulting in the emergence of an enclosed discussion to making the law. Then look for a formula to prevent it by establishing a norm approach through formal institution supervision, public supervision, expert supervision, and supervision of related institutions, then a knowledge approach through public information about background legislators and related institutions, and systems approach through a whistleblowing system in the formation of laws.

Keywords: legislative corruption, state capture, law formation

Abstrak

Pembahasan mengenai problematika korupsi legislasi, mengantarkan urgensi adanya bentuk negara hukum yang menysaratkan adanya undang-undang dan juga lembaga legislatif yang membentuknya. Permasalahan terbaru mengenai kajian pembentukan undang-undang merupakan *State Capture*, di mana pihak diluar lembaga pembentukan undang-undang berusaha mempengaruhi substansi peraturan sesuai dengan kepentingan pihak tersebut. Cara mempengaruhinya dengan melakukan suap kepada aktor-aktor pembentuk undang-undang. Dalam pembahasan dilakukan analisa studi kasus revisi dan pembentukan Undang-Undang terhadap proses pembentukan undang-undang seperti perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dengan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang. Untuk mencegahnya, peristiwa *state capture* dijelaskan dengan adanya konflik kepentingan, sehingga munculnya ruang pembahasan tertutup undang-undang. Kemudian dicari formula mencegahnya dengan membentuk pendekatan norma melalui pengawasan instansi formal, pengawasan publik, pengawasan ahli, serta pengawasan pihak terkait, selanjutnya pendekatan pengetahuan melalui informasi publik latar belakang pembentuk undang-undang serta pihak terkait, dan pendekatan sistem melalui *whistleblowing system* pada pembentukan undang-undang.

Kata Kunci: korupsi legislasi, state capture, pembentukan undang-undang

A. Pendahuluan

Problematika legislasi di Indonesia pasca-reformasi yang bersifat *check and balance* di antara lembaga negara khususnya dalam *Trias Politica* semakin kompleks, salah satunya ialah permasalahan Korupsi Legislasi. Untuk mendeskripsikan permasalahan dan menganalisis nya, diperlukan pengetahuan mengenai sifat dasar negara hukum, yang nantinya mensyaratkan adanya undang-undang sebagai alat untuk mengatur. Lalu pengetahuan terkait sistem pemerintahan, di mana mempengaruhi proses adanya undang-undang terbentuk. Begitu juga aturan mengenai pembentukannya, dari hirarki, prinsip, dan asas hingga kepada lembaga pembentuk dan proses pembentukannya.

Berangkat dari negara hukum, menurut Jimly Asshiddqie dalam *Gagasan Negara Hukum Indonesia*[1], mengatakan konsep negara dalam bentuk ideal di mana harus dijadikan utama dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi. Merujuk kepada Julius Stahl,[2] konsep negara hukum mensyaratkan empat elemen. Pertama, perlindungan hak asasi manusia. Kedua, pembagian kekuasaan. Ketiga, pemerintahan berdasarkan undang-undang. Keempat, peradilan tata usaha negara. Dari banyak ahli mengenai negara hukum, keseluruhan mengatakan mengenai adanya asas kepastian hukum atau asas legalitas atau *due procress of law*. Oleh karena mensyaratkan diperlukannya Undang-Undang atau peraturan sebagai syarat prinsip kepastian hukum, mengakibatkan diperlukan aturan yang mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang atau peraturan-peraturan.

Sedangkan tata cara proses pembentukannya dipengaruhi oleh sistem pemerintahan. Menurut Jimly dalam *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*,[3] terdapat empat sistem pemerintahan, yaitu presidensiil seperti di Amerika, parlementer seperti di Inggris, sistem campuran seperti di Prancis, dan sistem pemerintahan di Swiss. Sedangkan di Indonesia menurut Jimly, dengan semangat mencari jalan tengah mempengaruhi perumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk mengatur sistem pemerintahan Republik Indonesia. Sehingga dikatakan para ahli menurut Jimly, ialah sistem campuran atau sistem *Quasi Presidentiil* atau sistem presidensial tidak murni. Dengan begitu sistem pemerintahan presidensiil tersebut banyak berbagai eksperimen dalam lingkup sejarah.[4] Dalam kaitannya dengan pembentukan Undang-Undang Indonesia dewasa ini, menurut Zainal dalam *Legislasi Nan Menyebalkan*,[5] tidak semua negara yang menganut sistem presidensial menempatkan presiden atau kekuasaan eksekutif ikut terlibat dalam pembentukan Undang-Undang. Menurut,[6] pergeseran fungsi legislasi sebelum amandemen menuju amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menempatkan kuasa eksekutif tidak hilang sepenuhnya khususnya dalam pembahasan Undang-Undang, namun lebih kepada fungsi legislasi dilakukan secara seimbang dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pembentukan Undang-Undang di Indonesia secara aturan tertulis di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembentukan Undang-Undang dilakukan oleh DPR dengan persetujuan Presiden, dengan melalui beberapa tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan, dan pengundangan. Secara ilmu pengetahuan, terdapat kategori ilmu pengetahuan perundang-undangan. Menurut Burkhardt Krems, Ilmu tersebut merupakan ilmu interdispliner yang membahas dan mempelajari terkait peraturan negara. Burkhardt Krems membagi ilmu perundang-undang kepada dua jenis spesialisasi, antara teori perundang-undangan yang berorientasi mencari kejelasan makna dan ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada pembentukan peraturan.[7]

---

1. Jimly Asshiddiqie. Gagasan Negara Hukum Indonesia. Artikel Pengadilan. Diakses: https://pngunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
2. Ibid. Jimly Asshiddiqie.
3. Jimlly Asshiddiqie. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
4. Ibid. Baca selanjutnya di Presidensialisme versus Parlementarisme dalam Jimlly Asshiddiqie. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
5. Zainal Arifin Mochtar. Legislasi Nan Meyebalkan. Harian Kompas (20 Oktober 2020).
6. Fahmi Ramadhan. Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 17 No. 3 (2020).
7. Sony Maulana Sikumbang, dkk. Ilmu Perundang-Undangan (Jakarta: Universitas Terbuka, 2015).

Dalam perkembanganya, pembentukan peraturan terdapat beberapa permasalahan dari proses pembentukannya, salah satunya yaitu *State Capture*. Kondisi di mana tindakan individu, kelompok, korporasi swasta atau publik mempengaruhi salah satunya pembentukan peraturan perundang-undangan untuk keuntungan individu, suatu kelompok, atau suatu korporasi. Istilah *State Capture* sendiri muncul dalam kajian World Bank[8] terhadap negara Eropa Timur dan Asia Tengah ex-komunis yang membagi dua jenis korupsi, pertama *administrative corruption* dan *state capture*. Konsep World Bank mengenai *State Capture* dibangun dari konsep *Regulatory Capture* atau Korupsi Legislasi yang diperkenalkan oleh Stigler, yang pada awalnya mempertanyakan motivasi dibalik pembentuk Undang-Undang atau peraturan dan mencari kemungkinan untuk memberikan kebijakan peraturan yang terbaik atau kemungkinan untuk mencari keuntungan yang diperoleh dari kebijakan peraturan tersebut.[9]

Di Indonesia sendiri, dalam kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki fungsi legislasi masih rawan untuk dikorupsi, selain fungsi anggaran.[10] Hal ini setidaknya dibuktikan dalam beberapa pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang sudah diputus dan diguga memiliki beberapa indikasi korupsi legislasi. Di antaranya dicatat oleh Ari Kusumah,[11] salah satunya kasus korupsi aliran dana Yayasan Pengembangan Perbankan Bank Indonesia. Pada tahun 2019, terdapat Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 2019, yang tidak memperhatikan beberapa aspek dan diduga terdapat indikasi korupsi legislasi. Pada tahun 2020, terdapat Undang-Undang Cipta Kerja yaitu Undang-Undang No. 11 Tahun 2011, yang tidak memperhatikan aspek partisipasi publik dan diduga terdapat indikasi korupsi legislasi.

Oleh karena itu, dari bentuk negara hukum hingga kepada problematika korupsi legislasi yang menjadi urgensi, untuk menganalisa hal tersebut dengan melihat pola yang terjadi dalam pembentukan undang-undang di parlemen dengan melihat beberapa studi kasus pembentukan undang-undang yang terjadi sebelumnya. Berdasar kepada permasalahan tersebut, kemudian melihat pola yang terjadi dan nantinya peneliti dapat merumuskan sebuah formula normatif dalam mencegah terjadinya permasalahan korupsi legislasi.

B. Pembahasan

B.1. Problematika Korupsi Legislasi di DPR dalam Pembentukan Undang-Undang

Istilah korupsi legislasi didasarkan kepada penyalahgunaan wewenang dalam proses pembentukan atau revisi peraturan perundang-undangan dikarenakan faktor yang menguntungkan secara material untuk pribadi dan/atau golongan tertentu yang terlibat dalam pembentukan undang-undang. Walaupun tidak terdapat dalam definisi secara normatif dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, istilah korupsi legislasi atau korupsi pada proses pembentukan perundang-undangan menurut Akhmad[12] masuk dalam kategori *State Capture* atau negara terkekang.

Dalam hal ini *State Capture* terdapat dalam 3 jenis menurut Robin Renwick dalam bukunya *How to Steal a Country*[13], yang pada garis besarnya ialah masuknya kepentingan individu atau korporasi atau pihak diluar pemerintahan pembentuk undang-undang dalam meraih keuntungan dengan mengendalikan sistem, dalam hal ini terdapat dalam pembentukan peraturan yang dinamakan korupsi legislasi.

8. World Bank. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate (Washington DC: World Bank, 2000).
9. Ibid. World Bank. 2000.
10. Icha Rastika. 3 Fungsi DPR yang Rawan di Korupsi. Kompas (15 Februari 2013).
11. Ari Kusumah. Fenomena Jual Beli Pasal Undang-Undang oleh Oknum DPR (Sebuah Analisis Etika) Jurnal Dinamika Vol. 5 No. 2 (2018).
12. Akhmad Adi Purawan. Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jurnal Rechtsvinding Vo. 3 No. 3 (2014).
13. Nurrochman. Skandal Meikarta dan Fenomena State Capture. Kolom Detik News (19 Oktober 2018).

Sedangkan *Transparency International*[14] menjelaskan bahwa *State Capture*, kondisi di mana individu yang memiliki kekuasaan, institusi, perusahaan atau kelompok di dalam atau di luar suatu negara melakukan korupsi dengan cara membentuk kebijakan di suatu negara, lingkungan hukum, dan ekonominya demi menguntungkan kepentingan pribadi atau golongan tertentu.

Terdapat beberapa kasus yang berkaitan dengan permasalahan pembentukan Undang-Undang di Indonesia, di antaranya terbukti *inkracht* dalam putusan pengadilan yang membuktikan kecurangan berupa suap yaitu kasus suap Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia kepada DPR untuk mempengaruhi revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI). Kasus lainya menjadi informasi yang diketahui publik bahwa terdapat kejanggalan dalam proses revisi Undang-Undang KPK dan pembentukan *Omnibus Law* Undang-Undang Cipta Kerja.

Berkaitan dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, kewenangan untuk membentuknya ialah legislatif yaitu DPR dan eksekutif yaitu Presiden yang diwakili Kementerian Hukum dan HAM. Kedua institusi ini menurut Farida dan Fajlurrahman,[15] menempatkan keduanya dalam garis hubungan kompromi yang intim terkait dengan fungsinya, salah satunya legislasi, menyebabkan kedua insitusi ini menampilkan arus kepentingan yang terkadang menimbulkan korupsi. Namun dalam penelitian ini, pembahasan akan menempatkan parlemen yang didalamnya terdapat DPR yang menjadi aktor utama dalam proses pembentukan undang-undang pada umumnya.

1. Analisis Kasus Korupsi Legislasi Pembentukan Undang-Undang

Analisis kasus dalam pembentukan undang-undang didasarkan pada berita yang menunjukan fakta. Selain berita juga terdapat fakta hukum, baik yang melibatkan tata cara pembentukan Undang-Undang, mulai dari perencanaan, penelitian, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

Fakta tersebut dianalisis berdasarkan prinsip umum dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu keterbukaan informasi, partisipasi publik, partisipasi kepakaran yang berkaitan dengan substansi undang-undang, dan partisipasi pihak-pihak yang berkaitan dengan kepentingan undang-undang. Prinsip-prinsip tersebut dijadikan indikator konsep ideal bagaimana pembentukan Undang-Undang dilaksanakan. Maria Farida dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan* bagian pertama,[16] mengatakan bahwa asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

1.1. Analisis Kasus Revisi Undang-Undang Bank Indonesia dan Keterlibatan Bank Indonesia

Kasus penyalahgunaan keuangan negara yang melibatkan petinggi Bank Indonesia atas dana Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia tahun 2004, memberikan fakta hukum bahwa terdapat aliran dana kepada DPR komisi IX periode 2003 yang merupakan panitia perbankan untuk penyelesaian masalah Bantuan Likiuditas Bank Indonesia dan amandemen UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.[17]

Kasus suap kepada DPR tersebut merupakan salah satu dari kasus besar yang dilakukan petinggi BI senilai 100 miliar, di mana sebagian diberikan kepada DPR sebesar 31, 5 miliar oleh Rusli Simandjutak yang merupakan Kepala Biro Gubernur Bank Indonesia pada saat itu, kepada DPR untuk mengamandemen Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

Sedangkan sisanya sebesar 68,5 miliar diberikan kepada mantan pejabat Bank Indonesia yang ketika itu terjerat kasus hukum dana Bantuan Likiuditas Bank Indonesia (BLBI) oleh Oey Hoey Tiong yang merupakan deputi hukum Bank Indonesia pada saat itu, usaha tersebut berhasil mengubah status hukum tersangka dengan dilakukannya SP3 (Surat Pemberhentian Penyidikan) kepada mantan pejabat Bank Indonesia tersebut.[18]

---

14. Hana Ramiza. Korupsi State Capture sebagai Crime Against Humanity. Jurnal Media Juris Vol. 3 No. 2 (2020).
15. Farida dan Fajlurrahman. Korupsi Kekuasaan, Dilema Penegakan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki. (Jakarta: Rajawali Press, 2016).
16. Maria Farida. Ilmu Perundang-Undangan (1) Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007).
17. Lilik Dwi Mardjianto. Benang Kusut Aliran Dana Bank Sentral. Antara News (18 Agustus 2008).
18. Hans Henricus. Dana YPPI Milik Negara. Kontan, 14 November. Baca juga Kompas. 2009. SP3 Kasus BLBI Diduga Dampak dari Aliran Dana YPPI. Kompas (14 April 2008).

Dalam fakta persidangan, aktor yang terlibat mewakili Bank Indonesia yaitu Rusli membagikan uang suap dibantu Asnar kepada dua anggota DPR, yaitu Antony dan Hamka. Keduanya lalu membagikan kepada anggota DPR yang lain. Dalam pengakuan Asnar, penyerahan uang kepada perwakilan DPR dilakukan sebanyak lima tahap. Dalam keterangan lainya terdapat perbedaan tahap dan jumlah pembayaran. Dengan demikian hampir seluruh anggota komisi IX DPR ikut menikmati dana bank sentral. Metode yang digunakan perwakilan DPR tersebut membaginya berdasarkan fraksi yang ada diparlemen.[19]

Hal tersebut menunjukan bahwa mudahnya legislatif dapat dikontrol dengan bayaran untuk maksud dan tujuan tertentu, yaitu merevisi UU Bank Indonesia, dengan melibatkan seluruh fraksi di parlemen dan aktor eksternal yaitu petinggi Bank Indonesia. Perlu digaris bawahi, bahwa dalam perencanaan suatu pembentukan atau revisi Undang-Undang, jika pihak yang menjadi *steakholder* pembahasan banyak terlibat atau dominan di dalamnya perlu diselidiki, seberapa peran yang diberikan dan faktor apa yang mempengaruhinya. Kasus suap petinggi BI adalah contoh, bagaimana revisi UU Bank Indonesia ingin dikontrol oleh faktor di luar pembentuk Undang-Undang berperan penting yaitu petinggi Bank Indonesia.

1.2 Analisis Kasus Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Keterlibatan KPK

Revisi Undang-Undang KPK terhitung 13 hari dari total semua tahap pembentukan, mulai dari proses awal pengusulan Rancangan Undang-Undang hingga kepada pengesahan revisi Undang-Undang KPK. Beberapa kejanggalan formil dilakukan DPR dalam merevisi Undang-Undang KPK. Di antaranya revisi UU KPK bukan menjadi program legislasi nasional prioritas di tahun 2019. Berlanjut kepada inisiatif yang dilakukan DPR untuk revisi UU KPK hanya dihadiri 70 orang, yang tidak memenuhi syarat, serta tidak menyertakan naskah akademik terbaru. Hingga kepada rapat pembahasan yang singkat dilakukan pada malam hari, tanpa melibatkan publik, terutama kelembagaan dan struktur KPK sebagai objek pembahasan yang terdapat dalam revisi Undang-Undang tersebut.[20]

Berbeda dengan Revisi UU Bank Indonesia sebelumnya, Revisi Undang-Undang KPK sebaliknya, dalam proses perumusan dan pembahasan yang singkat justru tidak melibatkan kelembagaan KPK. Hal tersebut menunjukan bahwa dalam proses pembentukan atau revisi harus menempatkan bentuk proporsional, yaitu menempatkan pihak terkait pada tempatnya, dalam arti tidak dikontrol dalam pembentukannya, juga tidak boleh ada yang tidak dilibatkan.

Selain melibatkan pihak terkait, minimnya partisipasi publik dikarenakan cepatnya proses perubahan UU KPK yang menyebabkan keterbukaan informasi tidak dapat dikaji secara mendalam oleh publik, dan juga tidak terdapatnya akses Naskah Akademik yang menjadi acuan dalam revisi UU KPK pada tahun 2019. Sehingga menghasilkan produk legislasi yang tidak partisipatif, baik dari perspektif publik maupun kepakaran.

1.3. Analisis Pembentukan Undang-Undang (*Omnibus Law*) Cipta Kerja, Keterbukaan Informasi dan Partisipasi Publik

Presiden Indonesia Jokowi pada tahun 2019 bulan oktober, mengusulkan untuk membentuk produk legislasi, salah satunya ialah UU Cipta Kerja berbentuk *Omnibus Law* atau Undang-Undang *Sapu Jagat*, yang merupakan suatu metode untuk membentuk Undang-Undang, berisikan beberapa tema peraturan Undang-Undang yang membahas satu topik dalam satu payung Undang-Undang. Dalam hal ini DPR dan Pemerintah, sudah melakukan pertimbangan untuk menggunakan metode *Omnibus* dalam sistem hukum di Indonesia.

19. Bambang. KPK Arahkan Penyidikan Kasus Aliran Dana BI ke DPR. Antara News (30 Januari 2008)
20. Adi Fauzanto. Puncak KPK dalam Belenggu. Kolom Duta Masyarakat 12 Juni. Baca juga Detik News. 2019. Kronologi 13 Hari DPR-Jokowi Revisi UU KPK. Detik News (17 September 2020)

Proses legislasi RUU usulan pemerintah tersebut disahkan pada September 2020, dengan beberapa kontroversi. Di balik pro-kontra substansi UU yang ada, terdapat beberapa kejanggalan di antaranya keterbukaan informasi mengenai *draft* UU yang tidak jelas sehingga membingungkan masyarakat, termasuk juga ahli yang ingin mengkaji, dan pihak terkait yang terdapat dalam objek pembentukan UU Cipta Kerja. Pasca pengesahan, terdapat perubahan dan pengurangan pasal.[21] Pekerjaan DPR bersama Pemerintah, untuk mengesahkan UU Cipta Kerja ini juga terkesan ter*buru-buru* hingga mengambil waktu libur akhir pekan untuk rapat diluar gedung dan mengesahkan ketika malam hari.[22]

Di balik ketidaksinambungan informasi dan terkesan singkat, adanya undang-undang ini juga memperlihatkan politik hukum pemerintah dan juga termasuk legislatif pendukung pemerintah yaitu kepentingan ekonomi, namun fakta mayoritas anggota DPR sebanyak 55 persen atau 518 anggota yang memiliki latar belakang pebisnis sehingga menimbulkan konflik kepentingan.[23] Politik hukum sendiri menurut Mahfud dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia*[24] merupakan garis biru atau *blueprint* kebijakan hukum oleh pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara.

2. Analisis Pola Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Undang-Undang

Ketiga gambaran studi kasus tadi menunjukan bahwa terdapat beberapa pola yang menyebabkan adanya penyelahgunaan dalam membentuk suatu peraturan dibeberapa tahapan pembentukan atau revisi Undang-Undang. Jika diringkas penyebabnya, terdapat faktor keterlibatan pihak terkait dalam suatu pembentukan atau revisi Undang-Undang, faktor selanjutnya ialah keterbukaan informasi publik yang mengakibatkan adanya partisipasi publik, dan partisipasi kepakaran dalam mengkaji pembentukan atau revisi Undang-Undang.

2.1 Faktor-Faktor Korupsi Legislasi dalam Tahap Pembentukan Undang-Undang

2.1.1 Perencanaan

Dalam tahap perencanaan Undang-Undang kondisi terburuk Korupsi Legislasi digambarkan dalam kasus revisi Undang-Undang Bank Indonesia, di mana sesuai fakta hukum dalam persidangan bahwa terdapat anggaran yang dibagikan kepada komisi di antara seluruh fraksi yang ditunjukan untuk mempengaruhi revisi Undang-Undang Bank Indonesia, merupakan sebuah ancaman dalam legislasi. Hal tersebut hanyalah yang tertangkap, bagaimana dengan yang tidak tertangkap publik atau penegak hukum dengan pengesahan produk peraturan di seluruh Indonesia. Atau dengan metode lain, tanpa harus berbentuk suap anggaran.

Seperti di daerah-daerah untuk menentukan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, setiap anggota DPRD diberikan jatah untuk mendapatkan fasilitas yang secara tidak langsung untuk mewujudkan maksud di luar kehendak legislatif untuk mewujudkan keinginan RAPBD yang direncanakan oleh pihak di luar legislatif, dalam hal ini tergambar dalam kasus 41 anggota DPRD kota Malang.[25]

Hal tersebut juga dilihat dari kegentingan penyusunan program legislasi nasional atau Proglegnas. Revisi UU KPK merupakan bentuk kejanggalan di mana tidak terdapat dalam program prioritas tahun 2019, lalu secara mengejutkan DPR dengan persetujuan semua fraksi memberikan inisiatif untuk melakukan revisi.

Ketidakpatuhan terhadap Prolegnas mencederai semangat penyusunan program legislasi nasional, untuk apa dan mengapa harus ada Proglegnas tersebut. Ada beberapa Undang-Undang yang bahkan tidak tersentuh oleh DPR selama bertahun-tahun, besar faktor merupakan konflik kepentingan antara KPK dan DPR dalam revisi UU KPK.

---

21. Yoan Oktiviani. Polemik Omnibus Law Cipta Kerja. Kompas Pedia, 20 Oktober. Baca juga Ochi. 2020. Kronologi UU Omnibus Law Cipta Kerja. Kumparan (4 November 2020).
22. CNN Indonesia. Detik-Detik Ketok Palu RUU Ciptaker di Malam Minggu Pandemi (04 Oktober 2020).
23. Tsarina Maharani. Riset Marepus Corner: 5-6 dari 10 Anggota DPR Pengusaha. Kompas (23 Oktober 2020).
24. Adi Fauzanto. Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi. Kolom Harian Bhirawa 18 Juni. Baca juga Mahfud MD. 2018. Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: Penerbit Rajagrafindo, 2021).
25. Haris Fadhil. Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang hingga PAW Massal. Detik News (11 Septembe 2018).

2.1.2 Penyusunan

Dalam tahap penyusunan belajar dari kasus Revisi UU KPK yang bahkan terhitung beberapa hari untuk menyusun sebuah Undang-Undang menjadi problematika tersendiri. Ketidaan Naskah Akademik terbaru untuk publik juga menjadi kebingungan. Keterbukaan dan dapat diaksesnya Naskah Akademik oleh publik merupakan bentuk partisipasi menilai layak atau tidak Undang-Undang tersebut direvisi atau dibentuk, khususnya pakar dalam lingkup kajian substansi Undang-Undang tersebut yang dapat menilai secara objektif dan bersifat akademis.

Hal tersebut seakan diulang dalam *Omnibus Law* UU Cipta Kerja, di mana terdapat ketidakjelasan informasi terhadap *draft* usulan pembentukan UU Cipta Kerja. Sehingga informasi mengenai pasal yang akan dirumuskan tidak dapat menjadi perdebatan, baik untuk membangun argumen atau mengkoreksi pasal demi pasal.

Naskah Akademik beserta Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tertera merupakan suatu urgensi kuat untuk melakukan pembentukan atau revisi Undang-Undang. Ketiadaan keduanya, disandingkan dengan politik hukum pemerintahan yang sudah digariskan menjadi sebuah kontradiksi, yang akan menimbulkan kecurigaan publik atas keseriusan dalam membentuk atau merevisi produk legislasi.

2.1.3 Pembahasan dan Pengesahan

Dalam tahap pembahasan faktor utama permasalahan ialah waktu yang singkat untuk DPR dalam membahas dan mengesahkan menjadikan indikasi konflik kepentingan didalam DPR, dibuktikan dengan agenda rapat diluar gedung DPR dan di luar jam kerja atau hari kerja. Revisi UU KPK dan pembentukan *Ombnibus Law* UU Cipta Kerja menjadi salah satunya gambaran pembahasan yang singkat dan terburu-buru.

Selain itu, terdapat beberapa permasalahan di mana pembahasan yang tidak proporsional, dalam kasus Revisi UU KPK, tidak diundangnya kelembagaan KPK dalam membahas substansi revisi menjadi permasalahan. Dalam pembahasan UU Cipta Kerja, walaupun diterima masukan dari beberapa pihak, terdapat langkah DPR untuk mempercepat pengesahan, sehingga menciptakan adanya indikasi konflik kepentingan.

2.1.4 Pengundangan

Dalam tahap pengundangan, belajar dari kasus UU Cipta Kerja, di mana sebelum dan sesudah diundangkan masih terdapat tiga kali perubahan setelah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Tercatat dari awal disahkan 905 halaman, kemudian menjadi 1.035 halaman, dan final yang dirapihkan menjadi 812 halaman. Setelah itu bertambah menjadi 1.187 halaman. Adapun berkurang dan bertambahnya karena faktor ukuran, tulisan, dan kesalahan.[26] Akan tetapi hal tersebut menjadi berbahaya untuk kedepannya, jika merubah setelah pengesahan, karena hal tersebut membutuhkan kesepatakan dari parlemen. Bukan tidak mungkin, kedepannya terdapat *pasar gelap* pasal demi pasal dapat dipesan melalui fenomena ini di waktu pengundangan.

Hal tersebut menjadi indikasi adanya penyelahgunaan wewenang, jika setiap peraturan yang sudah disahkan dapat dikurangi atau ditambahkan pasal atau substansi dalam pasal Undang-Undang tersebut, menjadi indikasi buruk bagi produk legislasi. Pada awalnya hanya dibenarkan karena perubahan kesalahan teknis, dan berubah menjadi penyelahgunaan kewenangan tersebut untuk merubah dengan sewenang-wenang.

2.2. Pola Korupsi Legislasi terhadap Prinsip Pembentukan Undang-Undang

2.2.1 Keterbukaan Informasi

Keterbukaan Informasi menjadi sebuah kewajiban dalam merencakan kebijakan publik untuk masyarakat, hal tersebut juga diamanatkan dalam konsep *good governance*. Dalam hal ini, legislasi merupakan bentuk kebijakan kepada masyarakat dalam bentuk pembentukan peraturan perundang-undangan, terlebih dengan adanya teknologi informasi dapat dipergunakan dengan optimal prinsip keterbukaan informasi.

Menjadi sebuah hal yang berbeda jika dalam pembentukan undang-undang tidak mencerminkan hal tersebut. Membatasi informasi mengenai pembentukan sebuah Undang-Undang hanya akan menimbulkan kecurigaan publik terhadap konflik kepentingan. Dengan perencenaan yang matang, prinsip keterbukaan informasi dapat diwujudkan, sehingga tidak adanya produk legislasi yang di pertanyakan terkait *draft* Rancangan Undang-Undang ataupun ketiadaan Naskah Akademik.

26. Ochi. Kronologi UU Omnibus Law Cipta Kerja. Kumparan (4 November 2020).

2.2.2 Partisipasi Publik

Menurut Fahmi[27] dalam artikelnya yang membahas partipasi public, salah satu bentuk mencegah korupsi legislasi ialah dengan melibatkan partisipasi publik yang aspiratif. Hal tersebut ada benarnya, akan tetapi dalam prinsip pembentukan suatu Undang-Undang, baik diatur secara normatif atau tidak, dalam prinsip negara demokrasi, adanya partisipasi publik menjadi sebuah kewajiban dalam setiap kebijakan, khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bentuk dari partisipasi publik dapat diwujudkan dalam bentuk pengawasan publik baik kepada aktor pembentuk dan pihak terkait dalam pembentukan Undang-Undang, atau dengan memberikan masukan kepada substansi Undang-Undang yang mengatur khalayak umum, hal tersebut tercemin kepada partisipasi pakar dalam sebuah Undang-Undang atau pihak-pihak terkait yang masuk kedalam objek pembahasan Undang-Undang tersebut.

2.2.3 Partisipasi Kepakaran

Dalam artikel Akhmad[28] yang membahas korupsi legislasi, disinggung makna profesionalitas dalam menunjang pembentukan suatu Undang-Undang. Hal tersebut seharusnya menjadi sebuah kewajiban yang memiliki suatu kepakaran untuk memberikan masukan, baik secara resmi melalui tim pembentuk Undang-Undang ataupun melalui ranah publik dengan membentuk suatu opini atau gagasan berdasarkan kepada kepakaran.

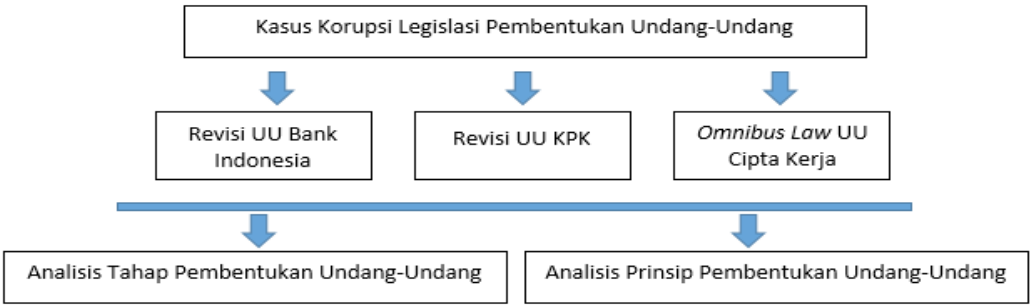
Hal tersebut menunjukan jika pembentukan Undang-Undang dilakukan dengan memperhatikan segala aspek substansi, dengan begitu menghindari adanya konflik kepentingan dalam pembahasan suatu Undang-Undang, juga untuk menghindari pembahasan waktu yang singkat atau pembahasan diluar kewenangan parlemen.

2.2.4 Partsipasi Pihak terkait

Pembentukan Undang-Undang tanpa melibatkan pihak terkait yang menjadi objek pembahasan substansi Undang-Undang merupakan suatu hal yang mustahil. Dengan memberikan partispasi tersebut, tentu mendapatkan gambaran pengetahuan permasalahan yang terjadi. Hal tersebut menunjukan adanya sisi akuntabilitas dan proporsionalitas dalam membentuk sebuah Undang-Undang.

Dalam hal proposionalitas juga menggambarkan bahwa tidak boleh adanya objek dominan dalam sebuah pembahasan Undang-Undang tersebut. Jika hal tersebut dilanggar, maka gambaran *State Capture* dalam wujud bentuk kontrol terhadap pembentukan Undang-Undang dapat terlihat nyata. Dalam konsep yang ideal sebuah peraturan dapat menjembatani semua objek pembahasan, hal tersebut dapat diwujudkan dengan tidak boleh adanya objek yang dominan dan memperhatikan semua aspek dari pihak terkait.

Bagan 1. Analisis Korupsi Legislasi berdasarkan kepada Prinsip dan Tahap Pembentukan Undang-Undang



27. Op.cit. Fahmi. 2020.
28. Op.cit. Akhmad Adi Purawan. 2014.
29. Zainal Arifin Mochtar. Antinomi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hasanudin Law Review Vol. 1 No. 3 (2015).

B.2. Formula Mencegah Korupsi Legislasi

Pembahasan mengenai konsep pencegahan terjadinya korupsi legislasi dibentuk berdasarkan urgensi permasalahan atas terjadinya pergeseran substansi dan tahapan dalam pembentukan undang-undang oleh pembentuk undang-undang. Dari hal tersebut, penulis terlebih dahulu memberikan hal-hal yang menjadi gambaran permasalahan, seperti yang sudah disinggung di awal pembahasan mengenai *state capture*, dari hal tersebut mengetahui urgensi untuk membahas konflik kepentingan pembuat undang-undang, adanya konflik kepentingan dapat menimbulkan *jual-beli* pasal dalam ruang pembahasan tertutup yang coba dideskripsikan.

Seperti menurut Zainal[29], pembentukan Undang-Undang seharusnya menampilkan adanya antinomi atau perdebatan substansi norma di antara pembentuk Undang-Undang yang menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Akan tetapi yang terjadi, dominan menampilkan adanya politik transaksional antara fraksi di DPR.

Hal-hal yang menjadi permasalahan tersebut, dicarikan alternatif penyelesaian untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi. Dimulai dari pengawasan, seperti pengawasan kelembagaan, pengawasan publik terhadap seluruh proses legislasi, pengawasan ahli terhadap substansi, dan pengawasan pihak terkait sebagai objek yang terdapat dalam undang-undang. Pengawasan tersebut memunculkan informasi publik, seperti informasi mengenai konflik kepentingan pembuat undang-undang dan afiliasi nya, serta informasi mengenai pihak-pihak yang terlibat dalam pembentuk undang-undang tersebut. Selain itu, perlu juga dibangun sistem *whistleblower* dalam Badan Legislatif DPR, untuk mencegah terjadinya ruang pembahasan tertutup yang tidak mudah untuk dideteksi.

Arah pencegahan tersebut terbentuk melalui sistem yang menjadi nilai normatif dalam mencegah terjadinya korupsi legislasi. Hal tersebut tercermin dalam arah kebijakan pemberantasan korupsi, tidak hanya melalui penindakan, tetapi juga pencegahan,[30] salah satunya mencegah terjadinya korupsi legislasi. Pencegahan korupsi sejatinya dibangun berdasarkan sistem, kemudian menjadi budaya dalam kelembagaan pembentuk legislasi dan merujuk kepada perbaikan etika individu yang menjadi nilai dalam proses legislasi.

1. Peristiwa Problematika Korupsi Legislasi

1.1 *State Capture*

Pembahasan mengenai *state capture* diperlukan pengetahuan dasar terkait apa itu *state capture*, kemudian mengetahui bagaimana *state capture* bekerja. Dari kedua hal tersebut barulah dapat mengetahui bagaimana cara mencegah terjadinya *state capture* tersebut untuk mengatasi terjadinya korupsi legislasi dalam pembentukan Undang-Undang.

State capture seperti yang dijelaskan di pembahasan awal oleh Robin Renwick, menurut nya *state capture* bekerja dengan bercirikan menjadi tiga cara. Pertama, pemberian suap pada pejabat publik yang mengambil keputusan atau kebijakan publik untuk mempengaruhi pembuatan undang-undang atau peraturan. Kedua, mempengaruhi pejabat publik tanpa harus memberikan suap, yaitu dengan cara menggunakan kedekatan bisnis perusahaan atau kolega dekat pejabat publik tersebut. Ketiga, yaitu dengan cara memberikan suap kepada pejabat administrastif atau birokrat atau penegak hukum tingkat pertama untuk tidak melaksanakan peraturan hukum sebagaimana mestinya, hal ini juga bisa dikatakan korupsi administrative.[31]

Tiga cara yang dilakukan untuk mendeteksi kerja *state capture* tersebut, terdiri dari beberapa element atau unsur untuk menunjang bekerjanya *state capture*. Solveig Richter.[32] menjelaskan bahwa terdapat 4 element utama dari *state capture*. Pertama, adanya individu atau kelompok bisnis yang memiliki maksud untuk mengekang (*capture*) suatu institusi negara atau orang-orang yang memiliki pengaruh atau kewenangan untuk

30. Adi Fauzanto. Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi. Kolom Harian Bhirawa (18 Juni 2021)
31. Op.cit. Nurrochman. 2018.
32. Op.cit. Hana Ramiza. 2020.

membentuk peraturan hukum atau kebijakan publik, dalam arti lain individu atau kelompok bisnis tersebut tidak menargetkan pejabat administratif yang tugasnya hanya mengimplementasikan atau melaksanakan peraturan hukum atau kebijakan publik. Penargetan tersebut, biasanya melalui pintu masuk pemilihan umum pejabat yang memiliki pengaruh tersebut, melalui pendanaan kampanye misalnya. Sedangkan pejabat publik yang ditargetkan tersebut melakukan timbal balik pembayaran dengan menggantinya melalui kebijakan publik atau peraturan yang dibentuk untuk menguntungkan kelompok bisnis tersebut.[33]

Kedua, *state capture* memliki karakter korupsi yang dilakukan secara berjejaring melalui klientelisme[34] dan patronase.[35] Jaringan tersebut menjadi unsur yang berisikan timbal balik dan kesetiaan aktor-aktor yang terlibat, di mana di dalamnya terdapat, di antaranya kelompok bisnis dan beberapa kelompok kepentingan lainya. Jaringan klientelisme tersebut menurut Erdward Aspinall[36] merupakan jejaring informal, daripada jaringan formal. Hal tersebut berbahaya jika timbal balik yang dilakukan dalam bentuk pembentukan peraturan atau kebijakan publik yang menguntukan kelompok-kelompok tersebut.

Ketiga, sejatinya bahwa *state capture* berbeda dengan korupsi individu. Letak perbedaannya ialah korupsi individu berorientasi untuk keuntungan individu, sedangkan *state capture* ialah berusaha untuk mengakses dan mempertahankan sumber daya kekuasaan negara tersebut dengan bentuk mengekang dengan peraturan-peraturan melalui pejabat publik. Selain unsur entitas negara dan pejabat publiknya, lembaga-lembaga non-formal seperti partai politik, lembaga masyarakat, dan media massa juga menjadi sasaran aktor untuk melakukan *state capture,* hal tersebut menjadi element keempat jika ingin melihat *state capture* terjadi dalam suatu negara.

Perilah aktor-aktor yang dicengkram dalam usaha melakukan *state capture*, menurut Anne Lugon[37], membedakan dua jenis, yaitu lembaga yang harus dicengkram dan aktor aktif yang dicengkram. Lembaga yang dicengkram tersebut terdiri dari *trias politica* pada umumnya yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Sedangkan jenis aktor yang aktif, seperti pemimpin politik berupa partai politik atau kelompok kepentingan, pejabat publik bertingkat tinggi, perusahaan-perusahaan besar dalam negara tersebut. Dari kedua aktor baik institusi atau aktor aktif, juga menentukan besarnya skala dan dampak dari *state capture*.[38]

Penjelasan tersebut memberikan metode kerja dan target-target baik individu atau institusi untuk melakukan *state capture* dalam suatu negara. Sehingga jika terjadi korupsi legislasi, dapat dilacak dengan membedah cara kerja tersebut, atau menggunakan pendekatan aktor pembuat kebijakan atau pembentuk peraturan untuk membuka pintu informasi terjadinya korupsi legislasi.

---

33. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. Democracy For Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia (Jakarta: Penerbit Obor, 2019).

34. Klientelisme menurut Hutchroft merupakan relasi kuasa bersifat personal tempat mengembangkan patronase. Sedangkan mneurut Kitschelt dan Wilkinson merupakan pemberian keuntungan dari politisi yang disesuaikan dengan tindakan anggota tertentu dalam kelompok pemilih. Menurut Allen Hicken, terdapat beberapa karakteristik Klientelisme, pertama, relasi dua pihak yang mengembangkan relasi secara langsung, tatap muka, dan transaksional. Kedua, relasi bersifat dua arah; patron dan klien saling memberi dan menerima. Ketiga, perihal hirarki, di mana posisi patron lebih tinggi daripada kedudukan klien. Keempat, yaitu perulangan di mana relasi di antara keduanya berlangsung secara terus menerus dalam jangka waktu panjang (Mada Sukmajati. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. Jurnal Prisma Vol. 37 No. 3, 2018).

35. Patronase menurut Martin Shefter merupakan strategi elektoral dengan cara menyediakan keuntungan yang dapat dibagi kepada para pemilih. Sedangkan menurut Edward Aspinal dan Sukmajati, memberikan startegi patronase dari parpol atau kandidat dalam beberapa bentuk, yaitu pembelian suara berupa penyerahan uang tunai, pemberian barang kepada pemilih, janji atas penyediaan berbagai pelayanan dan aktivitas, dan penyediaan barang-barang untuk kelompok dan politik gentong babi (Ibid. Mada Sukmajati).

36. Op.cit. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019.

37. Anne Lugon-Maulin. Tanpa Tahun. Understanding State Capture. Kolom Freedom From Fear Magazine (F3) Ghent University.

38. Harron dalam Hariadi Kartoodihardjo. Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam. Jurnal Prisma Vol. 37 No. 3 (2018).

1.2 Konflik Kepentingan Pembentuk Undang-Undang

Setelah mengetahui peristiwa terjadinya *state capture* dengan beberapa penjalasan, mulai dari aktor yang terlibat dan insitusi yang dicengkram, serta aktivitas jika terjadinya *state capture*. Dari hal tersebut diperlukan pengetahuan mengenai aktor pejabat publik yang melakukan konflik kepentingan sebagai pintu masuk terjadinya *state capture*, khususnya dalam pemegang otoritas yang membentuk undang-undang. Pengetahuan mengenai konflik kepentingan pada pembentukan undang-undang ditunjukan untuk mencegah konflik kepentingan yang membawa kepentingan individu atau korporasi yang hanya menguntungkan dari mereka untuk mencegah terjadinya *state capture*.

Kepentingan sendiri merupakan konotasi yang netral, setiap pejabat publik membawa kepentingan. Misal, pejabat publik tersebut membawa kepentingan rakyat didaerah nya. Akan berbanding terbalik jika, kepentingan yang dibawa merupakan kepentingan dari beberapa pihak bisnis atau individu atau mereka yang memberikan suap yang ditunjukan untuk keuntungan mereka, dari hal tersebutlah terjadi konflik kepentingan.

Konflik kepentingan sendiri menurut Duncan Williamson[39] menggambarkan situasi di mana seseorang, seperti pembuat kebijakan, pegawai, atau profesional, memiliki kepentingan privat atau pribadi dengan mempengaruhi tujuan dan pelaksanaan dari tugas-tugas kantor atau organisasinya. KPK sendiri mengartikan[40] situasi di mana seseorang penyelenggara negara mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya dilakukan.

Kepentingan pribadi dalam hal konflik kepentingan, menurut Boyce[41] mencakup kepentingan finansial, seperti kepemilikan perusahaan atau kepemilikan saham, selain itu terdapat kepentingan pemberi hadiah, kepentingan afiliasi bersifat non-finansial, seperti afiliasi personal, afiiasi keluarga, afiliasi organisasi politik, atau afiliasi organisasi tertentu yang berhubungan dengan pembuat kebijakan.

Permasalahan konflik kepentingan tersebut sejatinya sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik yang berisikan peraturan mengenai penanganan konflik kepentingan seperti Pasal 12 huruf i Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi atau yang berisikan mengatur perilaku atau kode etik untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan seperti Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR.

Dalam implementasinya menurut Siti Juliantari[42] aturan yang mengatur mengenai konflik kepentingan belum efektif dan optimal, baik dalam tataran pelaksanaan ataupun penegakannya untuk meminimalisir konflik kepentingan. Sedangkan menurut Yuris Rezha[43] permasalahan implementasi peraturan mengenai konflik kepentingan tidak efektif karena peraturan tersebut tidak dilaksanakan, anggota DPR misalnya merangkap jabatan diperusahaan atau menjadi pengurus partai politik, hal tersebut diperparah dengan tidak adanya transparansi dari pejabat publik untuk menginformasikan di awal terkait adanya konflik kepentingan pada dirinya.

Dari hal tersebut, diketahui bagaimana permasalahan konflik kepentingan terjadi. Menurut Laderach[44], Untuk mendeteksi konflik kepentingan dalam kerangka hubungan kerja organisasi, dapat dideteksi melalui 4 dimensi hubungan yaitu personal; relasional; struktural; dan kultural. Pertama, dimensi hubungan personal, dengan cara mengetahui adanya konflik kepentingan diketahui berdasarkan sifat personal, misal karakterisitik individu, kepribadian, emosional, dan spiritual. Selain itu diketahui dengan melihat rekam jejak individu tersebut yang akan menjadi pengambil kebijakan atau pembentuk aturan.

39. Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat KPK. Modul Pengelolaan Konflik Kepentingan. (Jakarta: Penerbit KPK, 2016).
40. Siti Juliantari. Parlemen dan Konflik Kepentingan. Kolom ICW (14 Januari 2016).
41. Yuris Rezha. Konflik Kepentingan, Korupsi, dan Integritas Pelayanan Publik (Kolom Detik News, 27 April 2020)
42. Op.cit. Siti Juliantari.
43. Op.cit. Yuris Rezha.
44. Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat KPK. Modul Pengelolaan Konflik Kepentingan (Jakarta: Penerbit KPK, 2016).

Kedua, dimensi hubungan relasional, dengan cara mengetahui adanya konflik kepentingan berdasarkan hubungan kesukuan, darah atau keluarga, lembaga, perusahaan, keyakinan, dan sebagainya yang berhubungan dengan relasi pengambil kebijakan. Hal tersebut mewajibkan sebuah organisasi harus selalu memperbaruhi informasi relasional setiap pengambil kebijakan dalam hal konflik kepentingan.

Ketiga, dimensi hubungan struktural, dalam mengetahui adanya konflik kepentingan diperlukan struktur sebuah organisasi yang proporsional disesuaikan dengan kompleksitas kelembagaan, di mana menempatkan seluruh element organisai tersebut terlibat dalam mengetahui adanya konflik kepentingan. Untuk mengetahui adanya konflik kepentigan dalam struktur organisasi didukung juga dengan adanya pengaturan aturan mengenai kode etik. Keempat, merupakan dimensi hubungan kultural atau budaya, dengan cara mengetahui adanya konflik kepentingan berdasarkan latar belakang interaksi dalam organisasi yang membentuk nilai-nilai, hal tersebut perlu dibangun untuk mencegah adanya konflik kepentingan dalam organisasi.

Keempat dimensi tersebut diperlukan untuk mengetahui adanya konflik kepentingan yang digunakan dalam mendeteksi proses pembuatan undang-undang untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi. Hal tersebut diperlukan untuk dicegah secara komprehensif, mulai dari awal pemilihan pembuat undang-undang hingga implementasi undang-undang tersebut.

1.3. Ruang Pembahasan Tertutup dari Ruang Publik

Peristiwa terjadinya *State Capture* serta terdapatnya konflik kepentingan pada pembentuk undang-undang, mengantarkan kepada peristiwa kecil yang terjadi jika korupsi legislasi dilakukan yaitu peristiwa pembahasan mengenai rancangan undang-undang dalam pembahasan tertutup yang merujuk kepada keuntungan individu atau kelompok bisnis tertentu. Ruang pembahasan tertutup ini bisa dikatakan *Fenomena Pasar Gelap Undang-Undang* atau tempat di mana *Jual Beli Undang-Undang* dilakukan dalam ruang pembahasan tertutup, yang seharusnya dibahas dalam ruang rapat pembahasan resmi dan terbuka.

Perisitiwa ruang pembahasan tertutup tersebut tidak mudah di deskripsikan, tetapi hal tersebut menjadi rahasia umum masyarakat kepada para pembentuk peraturan. Sejatinya, ruang pembahasan tertutup ialah netral, dapat digunakan untuk membahas bagaimana konsep menyejahterakan rakyat di daerah melalui pembentukan undang-undang, tetapi hal tersebut merugikan jika membahas undang-undang atau sebuah peraturan yang menguntungkan individu atau kelompok bisnis tertentu.

Adanya pembahasan ruang tertutup bermasalah tersebut, didasarkan atas undang-undang yang ingin dibentuk sesuai kepentingannya. Kepentingan tersebut dalam konteks DPR, masuk melalui pintu individu anggota parlemen atau melalui fraksi partai politik dalam DPR, di mana fraksi partai politik di DPR tersebut cenderung lebih mudah untuk meloloskan undang-undang.[45] Hal tersebut menjadi perhatian Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* akan adanya Undang-Undang bermasalah yang dilakukan *judicial review*, menurut Mahfud MD terdapat tiga hal mengapa terdapat jual beli pasal undang-undang dalam DPR.[46]

Pertama, terdapat tukar menuka isi atau substansi pasal di antara aktor politik yang didasarkan bukan atas kepentingan rakyat, tetapi kepentingan politik. Kedua, terdapat adanya pemaksaan untuk meloloskan suatu rancangan undang-undang meskipun tidak terdapat naskah akademik dan tidak jelas urgensi permasalahnya. Ketiga, yaitu terdapat adanya lembaga di luar DPR yang menyediakan dana besar untuk meloloskan suatu undang-undang.

Peristiwa ruang pembahasan terutup tersebut, merupakan pintu terakhir terjadinya peristiwa korupsi legislasi dalam pembentukan undang-undang. Untuk mencegah secara komprehensif, diperlukan sistem bagaimana mencegah terjadinya ruang pembahasan tertutup tersebut, mulai dari faktor internal seperti kelembagaan hingga kepada faktor eksternal yaitu pengawasan pihak di luar kelembagaan pembentuk undang-undang.

45. Detik News. Jual Beli Pasal UU Bisa Dimainkan Sendiri atau Lewat Fraksi. Detik News (16 November 2011).
46. Detik News. Mahfud MD: Ada Jual-Beli Pasal UU di DPR. Detik News (16 November 2011).

2. Formula Pencegahan

Peristiwa yang terjadi jika terjadinya korupsi legislasi, mulai dari *state capture*, kemudian adanya konflik kepentingan oleh pembentuk undang-undang, hingga menimbulkan ruang pembahasan tertutup dari pembentukan undang-undang. Ketiganya memberikan gambaran bagaimana formula untuk mencegah hal tersebut. Dalam hal ini penulis memberikan skema pencegahan korupsi legislasi, digaris bawahi kepada tiga garis besar yaitu melalui pendekatan norma, pendekatan pengetahuan, pendekatan sistem.

Pertama, melalui pendekatan norma dilakukan untuk memberikan suatu tatanan atau padanan untuk melakukan pengawasan, hal-hal yang harus dilakukan untuk mengawasi untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi. Kemudian yang kedua, melalui pendekatan pengetahuan, skema memberikan informasi kepada publik dan pembentuk undang-undang yang berkaitan dengan unsur-unsur mencegah terjadinya korupsi legislasi. Terakhir yang ketiga, melalui pendekatan sistem, di mana harus adanya sistem yang memungkinkan dan meminimalisir terjadinya korupsi legislasi, dengan upaya pelaporan dan investigasi.

2.1 Pengawasan Pencegahan Korupsi Legislasi

Pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi, didasarkan atas kelembagaan dalam negara itu sendiri, dalam hal ini bersifat instansi internal dan instansi eksternal. Setelah mengetahui sifat pengawasan tersebut, tentu diperlukannya pengawasan oleh publik atau masyarakat sebagai konsekuensi dari negara demokrasi.

Dalam hal pembentukan undang-undang juga perlu diawasi oleh ahli baik itu yang bersumber dari tim ahli perancang undang-undang berkaitan dengan substansi dan teknis, ataupun ahli yang berada di luar lembaga legislatif yang mengkaji substansi atau teknis perancangan undang-undang. Selain itu, masukan dari pihak terkait juga diperlukan untuk memberikan suatu pandangan, jika dirasakan ketimpangan keuntungan dalam salah satu pihak terkait, maka hal tersebut terdapat indikasi terjadinya korupsi legislasi. Jika di bagi terdapat empat jenis pengawasan, (1) pengawasan instansi formal, (2) pengawasan publik, (3) pengawasan ahli, (4) pengawasan pihak terkait.

Pertama, pengawasan yang dilakukan oleh instansi formal, yang dapat dibagi menjadi dua, lembaga internal pembentuk legislasi, dalam konteks DPR terdapat Badan Legislatif (Baleg) dan lembaga eksternal pembentuk legislasi, yaitu lembaga penegak hukum. Lembaga penegak hukum tanpa adanya aduan atau laporan masyarakat tidak dapat bekerja, hal tersebut juga menyebabkan perlu adanya peran aktif masyarakat untuk bersinergi dengan penegak hukum, disatu sisi diperlukan penegak hukum yang bersifat independen dalam hal ini tidak ada jalinan relasional dengan DPR.

Sama halnya dengan Baleg, tanpa ada yang melapor atau bersuara tentang kesalahan dalam pembentukan undang-undang maka korupsi legislasi dapat terjadi. Maka dalam hal ini peran oposisi dalam sistem legislatif diperlukan untuk menyeimbangkan, termasuk dalam hal pembentukan undang-undang. Begitu juga dengan rekan kerja kelembagaan pemerintah yaitu Kementerian Hukum dan HAM, di mana memiliki kewenangan untuk mengusulkan produk undang-undang. Keduanya harus memiliki prinsip *check and balances*, jika tidak maka hubungan relasional keduanya saling menguntungkan, akan berdampak negatif jika terdapat produk undang-undang yang dipaksakan oleh pemiliki kepentingan individu atau kelompok bisnis tertentu.

Kedua, ialah pengawasan yang dilakukan oleh publik yang dapat diartikan sebagai kepentingan masyarakat. Hal yang dapat dilakukan garis besarnya melalui pendidikan secara langsung atau melalui massa (masyarakat banyak) berupa opini publik atau ceramah yang memberikan edukasi terkait korupsi legislasi. Hal tersebut menyebabkan permasalahan korupsi legislasi menjadi perhatian publik yang dapat diidentifikasi sebab dan akibatnya. Akan tetapi menurut Hariadi[47] terjadinya *state capture* beriringan dengan peran masyarakat sipil yang melemah atau suaranya sengaja tidak didengarkan.

47. Op.cit. Hariadi.

Ketiga, keteribatan ahli atau akademisi dalam pembentukan undang-undang dapat bersumber dari dalam berupa tim ahli yang dibentuk untuk mengkaji substansi dan teknis perancangan undang-undang. Selain itu, terdapat peran dari luar tim tersebut. Pada prinsipnya setiap akademisi memiliki tanggungjawab dan etika sebagai intelektual terhadap kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dalam hal ini melalui undang-undang. Jika terdapat rencana politik hukum pembentukan undang-undang, akademisi perlu mengkaji secara mendalam, yang hasilnya berupa pembentukan cara berpikir melalui data atau konsep-konsep yang tujuan akhirnya pembentukan opini publik dan opini pembentuk undang-undang.

Dalam tim ahli, yang menjadi permasalahanya menurut Hariadi[48] terdapat kajian ilmiah yang dipesan yang bersifat setengah benar untuk mendukung kepentingan dalam konteks *state capture*. Hal tersebut dapat terjadi dengan pemilihan argumen ilmiah yang salah sasaran, seperti salah menentukan objek permasalahan, salah menentukan subjek utama yang seharusnya mendapat manfaat dari suatu hasil penelitian.[49]

Berikut juga dengan ahli di luar tim dari dalam pembentukan undang-undang, perlu memberikan suatu kajian ilmiah yang objektif terkait argumen ilmiah untuk menentukan arah substansi undang-undang tersebut. Kajian ilmiah tersebut disampaikan kepadap publik untuk menentukan opini publik yang nantinya mempengaruhi pengambilan kebijakan atau pembentukan undang-undang, hal tersebut bisa dikatakan sebagai intelektual publik.[50] Opini publik tersebut tentu berpengaruh terhadap hukum, menurut Upendra Baxi[51] opini publik yang mendapat penerangan dapat membangun sanksi masyarakat yang membantu implementasi hukum secara efektif dengan syarat adanya kebebasan pers. Dalam hal ini Bentham[52] memahami bahwa opini publik merupakan suatu struktur penunjuang yang penting, baik bagi legitimasi hukum maupun pelaksanaan hukum secara efektif.

Keempat, pengawasan yang dilakukan pihak terkait, di mana pihak terkait merupakan pihak yang menjadi objek pembahasan dalam substansi pembentukan undang-undang tersebut. Mulai dari instansi formal negara, perusahaan, lembaga-lembaga lainya di dalam masyarakat. Bentuk pengawasan tersebut, dapat memberikan suatu pandangan terhadap objek yang dipermasalahkan, bentuknya dapat berupa surat terbuka yang berisikan kajian komprehensif dari pandangan tersebut. Pandangan yang dapat memberikan masukan dari perspektif objek pembahasan substansi undang-undang.

Pengawasan pihak terkait tersebut tentu untuk mencegah terjadinya salah satu pihak yang diuntungkan. Jika hal tersebut terjadi, dan dibuktikan terdapat kecurangan dalam proses pembentukan, pihak terkait lainya dapat menjadi pihak yang melaporkan karena dirugikan dengan syarat terdapatnya *whistleblowing system*. Dari keempat pengawasan tersebut, akan menimbulkan adanya antinomi atau perdebatan norma yang menghasilkan produk Undang-Undang berkualitas seperti simultan, dinamis, memenuhi cita hukum, dan tidak melanggar hak konstitusional[53], yang nantinya meminimalisir terjadinya *state capture*.

2.2. Informasi Publik Latar Belakang Pembentuk Undang-Undang dan Pihak yang Berkepentingan

Informasi merupakan sebuah pengetahuan yang dapat meningkatkan kualitas objek, dalam pembahasan ini merupakan kualitas demokrasi dalam suatu negara. Informasi tersebut berupa latar belakang pejabat publik yang masyarakat pilih sebagai konsekuensi dari demokrasi melalui pemilihan umum. Selain informasi pejabat publik, seperti yang dibahas sebelumnya bahwa terdapat banyak konflik kepentingan pejabat publik, salah satunya dengan perusahaan atau kelompok bisnis. Diperlukan akan adanya transparansi terkait perusahaan atau korporasi, tujuannya untuk mencegah adanya konflik kepentingan jika perusahaan tersebut berhubungan dengan pejabat publik.

48. Ibid. Hariadi.
49. Ibid. Hariadi.
50. Intelektual Publik dapat dilihat dari fungsinya, menurut Edward Said, ialah mereka yang terpanggil untuk tugas representasi, yaitu merepresentasikan suatu posisi dan pandangan yang diartikulasikannya untuk suatu publik, hal yang disampaikan merupakan suatu keyakinan yang mengejawantahkan apa yang diucapkan atau diajarkan agar menjadi testimoni yang dihadirkan untuk sebuah publik. (Ignas Kleden. 2020. Fragmen Sejarah Intelektual. Penerbit Obor: Jakarta).
51. Jeremy Bentham (terj. Nurhadi). Teori Perundang-Undangan. (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2016).
52. Ibid. Jeremy Bentham. 2016.
53. Op.cit. Zainal Arifin Mochtar. 2015.

Pertama, ialah informasi yang perlu disampaikan kepada publik merupakan aktor pembentuk undang-undang, yaitu pejabat publik strategis, dalam konteks ini yaitu DPR. Informasi yang disampaikan mengenai jaringan relasional pejabat publik tersebut, tentu nya jika terdapat bisnis atau perusahaan dalam jaringan relasional.

Informasi publik tersebut dapat disampaikan pada saat pemilihan umum, karena merupakan pintu masuk pejabat publik yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan atau kebijakan publik. Hal tersebut penting untuk mengetahui siapa yang mendukung pejabat publik tersebut dalam pemilihan umum dan kepentingan apa yang ingin diinginkannya, atau setidaknya latar belakang pendukung dan motif mendukungnya.

Mengenai jaringan relasional keluarga dan bisnis yang dimiliki pejabat publik. Salah satu contoh laporan yang dilakukan oleh media massa Tirto.id yang melakukan pemetaan jaringan bisnis anak presiden secara komprehensif ketika Pilkada tahun 2020 yaitu Gibran Rakabuming melalui buku berjudul Dinasti Politik Keluarga Presiden Jokowi[54]. Yaitu dengan melakukan pemetaan kerjasama bisnis, kepemilikan saham, dan sektor-sektor usaha dalam bisnis tersebut.

Metode yang dilakukan Tirto.id tersebut, kedepan dapat menjadi salah satu pedoman dan pendorong untuk dilakukannya pemetaan jaringan bisnis atau perusahaan yang melakukan kerjasama dengan setiap pejabat publik didaerah ataupun dalam lingkup nasional, khususnya pembentuk undang-undang. Dilakukan oleh masyarakat itu sendiri ataupun melalui lembaga, misalnya melalui media massa dengan metode investigasi atau laporan mendalam.

Selain informasi mengenai jaringan relasional bisnis, terdapat informasi mengenai transparansi dana kampanye yang bersifat institusional melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU). Transparansi tersebut menunjukan adanya komitmen untuk memberikan jaminan independen dan terbuka terhadap adanya konflik kepentingan yang menyangkut kebijakan publik atau pembentukan suatu peraturan.

Pada prinsipnya pengaturan mengenai dana kampanye menurut KD Edwing[55] bertujuan menjaga kemandirian calon anggota legislatif atau eksekutif dari pengaruh uang yang disetor penyumbang, hal tersebut untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat pada umumnya. Selain prinsip transparansi, diperlukan prinsip akuntabilitas, di mana nantinya laporan dana kampanye tersebut dapat dipertanggungjawabkan untuk kepentingan publik, menjamin keberlangsung demokrasi dan pembentukan kebijakan publik serta peraturan ketika menjabat kedepan.

Kedua prinsip tersebut dilakukan untuk menghindari setidaknya adanya pendukung dari kelompok bisnis untuk mendapatkan keuntungan setelah kemenangan tersebut. Menurut Edward[56] bagi pebisnis, sumbangan kampanye adalah bentuk korupsi 'pra-bayar', dalam arti lain dimasa yang akan datang suap yang diberikan jumlah nya dapat berkurang untuk mendapatkan kepentingan yang diinginkan dari pejabat publik tersebut. Hal sebaliknya, suap dan gratifikasi merupakan sumbangan kampanye 'pasca-bayar', dalam arti lain pebisnis tersebut telah membantu politisi menutup biaya kampanye dengan maksud kepentingan di baliknya.

Selanjutnya yang kedua, jika terdapat perusahaan penyumbang yang memberikan dukungan dana kampanye atau terdapat pejabat publik terpilih memiliki konflik kepentingan dengan salah satu perusahaan atau korporasi tertentu, hal tersebut berdampak kepada konsekuensi keterbukaan informasi publik kedua, yaitu adanya informasi mengenai *beneficial ownership* (BO) atau pemilik manfaat suatu perusahaan. BO sendiri diartikan perusahaan perlu terbuka terhadap pengambil kebijakan berpengaruh atau pengarah perusahaan tersebut yang tentu juga mendapat keuntungan dari perusahaan selain kepemilikan sahamnya.

54. Tim Tirto.id. Dinasti Politik Keluarga Presiden Jokowi. Ebook: Tirto.id (2020).
55. Didik Supriyanto & Lia Wulandari. Basa-Basi Dana Kampanye, Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu (Jakarta: Penerbit Yayasan Perludem, 2013).
56. Op.cit. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019.

Kelahiran BO pada awalnya dalam sistem hukum *common law*, difungsikan untuk membedakan adanya kepemilikan yang sah secara hukum (*legal ownership*) dan kepemilikan yang mengendalikan perusahaan (*beneficial ownership*)[57]. Seringkali pemilik manfaat atau BO salah diartikan sebagai pemegang saham, yang ternyata pemilik manfaat merupakan pemegang kendali perusahaan sekaligus juga penerima manfaat.

Definisi lengkap yang digunakan *Transparency International* yang disampaikan oleh Martini dan Murphy[58] mengacu kepada negara-negara dengan skor Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tinggi mengartikan pemilik manfaat mengacu kepada seseorang sebenarnya yang secara langsung maupun tidak langsung memegang kendali utama atas sebuah badan atau kesepakatan hukum, dengan definisi kepemilikan itu sendiri meliputi kendali melalui jalur selain kepemilikan sah.

Berbeda dengan negara-negara skor IPK rendah, mengartikan pemilik manfaat memiliki sekian persen saham, tetapi tidak ada penjelasan apakah kendali dijalankan secara langsung maupun tidak langsung, atau kendali dibatasi berdasarkan sekian persen kepemilikan saham.[59] Dalam hal ini pemiliknya terhubung secara politis yang bersedia memberikan penawaran, seperti pemberian saham dengan tujuan menghasilkan keuntungan cepat dari pejabat publik atau pembuat aturan.[60]

Nantinya perusahaan yang menyumbang dana kampanye kepada pejabat publik atau pembuat peraturan atau pejabat publik yang memiliki konflik kepentingan menjabat disuatu perusahaan, dapat dilacak sehingga mencegah adanya konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang atau kebijakan publik.

Hal tersebut memudahkan untuk mencari rekam jejak pemilik manfaat, jika memiliki pengaruh atau aktivitas politik nasional atau daerah, baik secara langsung ataupun tidak langsung, dengan atau tanpa kesepakatan aktor pejabat publik atau pembuat undang-undang.[61] Selain itu terdapat salah satu kegunaan dari transparansi BO ini merupakan wujud dari perusahaan yang berprinsip pada *good corporate governance* dan efektivitas hukum pajak.[62]

2.3. *Whistleblowing System* dalam Pembentuk Undang-Undang

Menerapkan *Whistleblowing System* dalam proses pembentukan undang-undang merupakan langkah progresif. Hal tersebut, dikarenakan *whistleblowing system* umumnya diterapkan pada perusahaan-perusahaan untuk menjamin adanya *good corporate governance* dan mencegah adanya *fraud* dalam perusahaan. Dalam lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk sebuah peraturan, bukan tidak mungkin untuk menerapkannya, karena pada prinsipnya ialah permasalahan tanggungjawab kepada pemilik, yang dalam hal ini pemiliknya merupakan rakyat yang memilih pejabat publik tersebut.

Whistleblowing system yang dalam arti bahasa indonesia merupakan 'peniup peluit', yang dianalogikan seperti wasit yang meniupkan peluit jika terjadi pelanggaran, dalam hal ini diartikan sebagai orang yang mengungkap fakta dan data kepada publik mengenai adanya kecurangan berupa *mal*-administrasi, korupsi, dan kejahatan lainya secara terorganisir. Menurut Cyntia dan Sulhani,[63] *Whistleblowing system* merupakan bagian dari pengendalian internal perusahaan yang digunakan untuk mengungkapkan pelanggaran yang terjadi didalam perusahaan.

---

57. Leonard Pandopatan Sinaga. Prinsip Keterbukaan Beneficial Owner (BO) Perusahaan Terbuka Terhadap Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Tesis Universitas Sumatra Utara (2019).
58. Egi, Firdaus, dan Mouna. Batu Bara dan Ancaman Korupsi. (Malang: Penerbit Intrans, 2018).
59. Ibid. Egi, Firdaus, dan Mouna. 2018.
60. Ibid. Egi, Firdaus, dan Mouna. 2018.
61. Adi Fauzanto. Problematika Oligarki, Korupsi, dan Relasi Kuasa dalam Batu Bara dan Pembangkit Listrik Tenaga Uap. Jurnal Muqoddimah Vol. 5 No. 1 (2021).
62. Aji Prasetyo. Aturan Beneficial Ownership Bersinggungan dengan Data Pribadi. Berita Hukumonline (28 Maret 2019).
63. Cyntia dan Sulhani. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan Whistleblowing System di Indonesia. Jurnal Aset Akuntansi Vol. 9 No. 1 (2017).

Whistleblowing system sendiri muncul ketika *Sarbenes-Oxley Act* mulai diberlakukan tahun 2002 di Amerika Serikat dengan tujuan untuk memperkecil terjadinya kecurangan-kecurangan yang dilakukan perusahaan untuk mendukung adanya prinsip *good corporate governance* dan mencegah terjadinya kecurangan yang dilakukan akuntan publik terkait laporan keuangan dengan standar akuntabilitas yang kuat. Dalam undang-undang ini juga, perusahaan diwajibkan untuk membuat kebijakan sistem pelaporan pelanggaran atau *whistleblowing system*.[64]

Dalam menerapkan kebijakan *whistleblowing system*, perusahaan dan karyawan harus memiliki komitmen dalam melaksanakan sistem kebijakan tersebut.[65] Dalam hal ini ada seorang *whistleblower* yang merupakan seseorang mengungkapkan atau melaporkan tindakan yang dianggap ilegal atau tindakan *fraud* berdasarkan iktikad baik. *Whistleblower* tersebut dapat merupakan orang internal organisasi tersebut, tentunya pelaporan tersebut bersifat rahasia dan *whistleblower* tersebut perlu dilindungi kerahasiannya.

Dalam hal kaitannya dengan DPR sebagai lembaga legislatif, garis penghubung dengan sistem pelaporan adalah teori agensi. *Whistleblowing system* pada awalnya juga berawal dari teori agensi *good corporate governance*. Di mana teori tersebut merupakan hubungan antara manajemen dan pemilik.[66] Manajemen bertindak sebagai agen yang memiliki tanggungjawab untuk mengoptimalkan keuntungan para pemilik. Hal tersebut sama dengan DPR sebagai manajemen dan rakyat sebagai pemilik, di mana DPR bertanggungjawab atas kesejahteraan masyarakat.

Selain itu dalam menerapkan sistem ini, diperlukan tim independen sebagai tindak lanjut dari laporan sang *whistleblower* tersebut, tentunya diperlukan prinsip responsif dalam hal penegakan laporan tersebut. Hal tersebut bertujuan untuk adanya akuntabilitas dalam sebuah aktivitas yang berorientasi peningkatan kepercayaan publik.

Skema yang dibentuk penulis dalam hal penerapan pada pembentukan undang-undang. Ialah skema lembaga internal, dalam konteks DPR merupakan Badan Legislasi dan lembaga eksternal dalam hal ini merupakan media massa yang orientasinya merupakan investigasi *non*-litigasi dan lembaga *watch* atau lembaga *think-tank* yang bergerak dalam permasalahan kebijakan publik atau pembentukan peraturan dengan metode investigasi.

Skema pertama, yaitu melalui lembaga internal atau alat kelengkapan DPR yaitu Badan Legislasi. Salah dua dari 13 tugas Baleg[67] yaitu membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada pimimpinan DPR dan membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya. Dalam hal ini jelas letak kelemahannya, Baleg hanya melakukan inventarisasi masalah, tidak mengidentifikasi pada saat proses pembentukan lalu melakukan pembenahan. Kedepan perlu ditambahankan tugas dari Baleg tersebut dengan menerapkan prinsip yang telah disampaikan sebelumnya tujuan nya untuk meningkatkan kepercayaan publik dan mencegah terjadinya korupsi legislasi.

Tetapi hal tersebut, hanya berbentuk norma pada pelaksanaanya memang sulit karena benturan kepentingan sulit untuk diidentifikasi dalam proses legislasi. Hal tersebut dapat diatasi dengan peran oposisi kekuasaan atau pemerintah yang kuat dalam Badan Legislasi, sehingga motif kesulitan untuk diidentifikasi karena benturan kepentingan dapat diatasi dengan motif oposisi yang bekerja sebagai anti-thesis dari pemerintah tentunya untuk membongkar jika terjadinya *fraud* atau tindakan ilegal lainya.

64. Ibid. Cyntia dan Sulhani. 2017.
65. Ibid. Cyntia dan Sulhani. 2017.
66. Ibid. Cyntia dan Sulhani. 2017.
67. Selanjutnya baca Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Skema kedua, dengan melibatkan lembaga eksternal pembentukan undang-undang, dengan melibatkan media massa dengan orientasi investigatif dan laporan mendalam atau melibatkan lembaga *watch* (pemantau) atau *think tank* yang berorientasi kepada transparansi dan advokasi kebijakan publik.

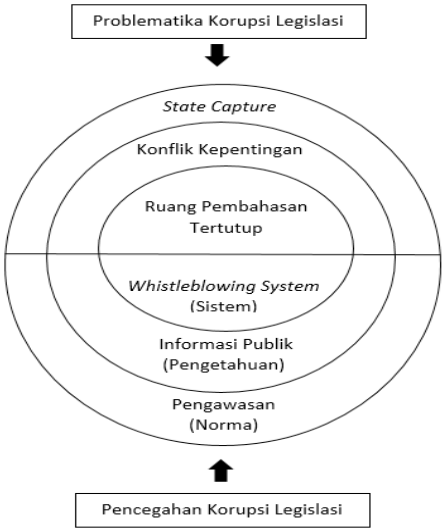
Media massa tersebut, salah satu contoh nya yaitu Tempo. Dalam buku yang diterbitkan yaitu Dibalik Investigasi Tempo 01[68], metode investigasi Tempo menggunakan berbagai pendekatan, terutama ketepatan data. Sebagaimana dalam kasus Industri Farmasi, di mana Tempo mendapatkan data dari sumber utama yang mengungkapkan beberapa dokter yang diberikan janji atau hadiah untuk menggunakan obat dari salah satu industri obat tertentu.

Data tersebut didapatkan dari seseorang yang tidak ingin disampaikan namanya, dalam kata lain dia merupakan *whistleblower* atau seseorang yang menunjukan adanya *fraud*, hal tersebut menjalankan prinsip kerahasiaan. Salah satu hasil dari investigasi Tempo terkait kasus Industri Farmasi ialah keluarnya aturan kebijakan publik yang mengatur gratifikasi industri farmasi dalam dunia kedokteran, tetapi yang utama adalah pemberian informasi kepada publik. Hal tersebut, bisa digunakan jika dalam pembentukan peraturan undang-undang terdapat *fraud*, media massa dapat melakukan investigasi secara mendalam kejanggalan yang terjadi.

Berbeda dengan lembaga *watch* (pemantau) atau *think tank*, jika media massa berorientasi kepada publikasi informasi kepada publik - nonlitigasi atau tidak menggunakan lembaga hukum peradilan - sedangkan lembaga *watch* salah satu orientasinya adalah advokasi litigasi dengan menggunakan lembaga peradilan sebagai instrumen advokasi. Misalnya kasus korupsi pengadaan mesin jahit yang dilakukan oleh Kementerian Sosial era presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode pertama yang diungkap oleh Indonesia Corruption Watch (ICW).

Pengungkapan tersebut, pada awalnya hanya bukti pembayaran (nota) dari sebuah pembelian mesin jahit oleh seseorang yang dirahasiakan (*whistleblower*) yang diberikan kepada ICW.[69] Bersumber dari bukti kecil tersebut, ICW mendalami proses dan aktor yang terlibat didalamnya. Menyebabkan beberapa pejabat kementerian sosial dan perusahaan yang terlibat dijerat, karena terbukti menggelembungkan dana pengadaan dan merugikan keuangan negara.[70] Hal tersebut, dapat digunakan juga bila terjadi adanya *fraud* dalam pembentukan undang-undang, lembaga watch atau think tank dapat melakukan investigasi dengan beriorentasi kepada litigasi, tetapi yang utama ialah pelibatan masyarakat dalam memantau pemerintah.

Bagan 2. Formula Pencegahan Korupsi Legislasi pada Pembentukan Undang-Undang



68. Toriq Hadad, dkk. Dibalik Investigasi Tempo 01 (Jakarta: Penerbit Tempo, 2017).
69. Materi Sekolah Anti Korupsi oleh Indonesia Corruption Watch tahun 2018.
70. Detik News. Terbukti Korupsi Mesin Jahit, Pejabat Kemensos Divonis 22 Bulan BUI. Detik News (30 Januari 2012)

C. Penutup

Pembahasan mengenai problematika korupsi legislasi, mengantarkan urgensi adanya bentuk negara hukum yang mensyaratkan adanya undang-undang dan juga lembaga legislatif yang membentuknya. Permasalahan terbaru mengenai kajian pembentukan undang-undang merupakan *State Capture*, di mana pihak di luar lembaga pembentukan undang-undang berusaha mempengaruhi substansi peraturan sesuai dengan kepentingan pihak tersebut. Cara mempengaruhinya dengan melakukan suap kepada aktor-aktor pembentuk undang-undang.

Sehingga mulai tahapan pembentukan seperti perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan, dan pengundangan terdapat beberapa kejanggalan. Selain tahap pembentukan, terdapat prinsip-prinsip pembentukan yang bermasalah, seperti pada tahap durasi perencanaan yang singkat, minimnya keterlibatan publik dan ahli, tidak tersampaikannya informasi kepada publik yang akurat, dan keterlibatan pihak-pihak terkait yang tidak proporsional. Hal tersebut digambarkan pada revisi Undang-Undang Bank Indonesia, revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi, dan pembentukan Undang-Undang *Omnibus* Cipta Kerja.

Permasalahan tersebut memberikan suatu analisa terjadinya *State Capture* dan mencegah terjadinya korupsi legislasi. Peristiwa *state capture* yang menempatkan pembentuk undang-undang dalam konflik kepentingan, yang membuatnya mengharuskan lolosnya suatu undang-undang atau pasal-pasal untuk kepentingan pihak lain, dengan proses di baliknya terdapat pembahasan tertutup mengenai kepentingan pihak lain tersebut.

Analisis penulis dalam mengatasi permasalahan ketiga tahapan tersebut, mulai dari *state capture*, konflik kepentingan, dan pembahasan terutup dengan pendekatan pencegahan norma, pengetahuan, dan sistem. Pencegahan norma dilakukan dengan pengawasan mulai dari instansi formal, pengawasan publik, pengawasan ahli, dan pengawasan pihak terkait. Selanjutnya, pencegahan pengetahuan dilakukan dengan memberikan informasi publik mengenai latar belakang pembentuk undang-undang dan informasi publik latar belakang pihak-pihak terkait dalam pembentukan undang-undang tersebut. Terakhir, pencegahan dilakukan dengan pendekatan sistem, dengan menerapkan *whistleblowing system* dalam pembentukan undang-undang dengan melibatkan internal lembaga tersebut atau lembaga di luar pembentukan undang-undang, seperti media massa atau lembaga *watch think-tank*.

Daftar Pustaka

Adi Fauzanto. 2020. Puncak KPK dalam Belenggu. Kolom Duta Masyarakat, 12 Juni.

Adi Fauzanto. 2021. Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi. Kolom Harian Bhirawa 18 Juni.

Adi Fauzanto. 2021. Problematika Oligarki, Korupsi, dan Relasi Kuasa dalam Batu Bara dan Pembangkit Listrik Tenaga Uap. Jurnal Muqoddimah Volume 5 Nomor 1.

Aji Prasetyo. 2019. Aturan Beneficial Ownership Bersinggungan dengan Data Pribadi. Berita Hukumonline, 28 Maret.

Akhmad Adi Purawan. 2014. Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Rechtsvinding Volume 3 Nomor 3.

Anne Lugon-Maulin. Tanpa Tahun. Understanding State Capture. Kolom Freedom From Fear Magazine (F3) Ghent University.

Ari Kusumah. 2018. Fenomena Jual Beli Pasal Undang-Undang oleh Oknum DPR (Sebuah Analisis Etika). Jurnal Dinamika Volume 5 Nomor 2.

Bambang. 2008. KPK Arahkan Penyidikan Kasus Aliran Dana BI ke DPR. Antara News, 30 Januari.

CNN Indonesia. 2020. Detik-Detik Ketok Palu RUU Ciptaker di Malam Minggu Pandemi. 04 Oktober.

Cyntia dan Sulhani. 2017. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan Whistleblowing System di Indonesia. Jurnal Aset Akuntansi Volume 9 Nomor 1.

Detik News. 2011. Jual Beli Pasal UU Bisa Dimainkan Sendiri atau Lewat Fraksi. Detik News, 16 November.

Detik News. 2011. Mahfud MD: Ada Jual-Beli Pasal UU di DPR. Detik News, 16 November.

Detik News. 2012. Terbukti Korupsi Mesin Jahit, Pejabat Kemensos Divonis 22 Bulan BUI. Detik News, 30 Januari.

Didik Supriyanto & Lia Wulandari. 2013. Basa-Basi Dana Kampanye, Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu. Jakarta: Penerbit Yay**a**san Perludem.

Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat KPK. 2016. Modul Pengelolaan Konflik Kepentingan. Jakarta: Penerbit KPK.

Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019. Democracy For Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia. Jakarta: Penerbit Obor.

Egi, Firdaus, dan Mouna. 2018. Batu Bara dan Ancaman Korupsi. Malang: Penerbit Intrans

Fahmi Ramadhan. 2020. Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan

Farida dan Fajlurrahman. 2016. Korupsi Kekuasaan, Dilema Penegakan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki. Jakarta: Rajawali Press

Hana Ramiza. 2020. Korupsi State Capture sebagai Crime Against Humanity. Jurnal Media Juris Volume 3 Nomor 2.

Hans Henricus. 2008. Dana YPPI Milik Negara. Kontan, 14 November.

Hariadi Kartoodihardjo. 2018. Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam. Jurnal Prisma Volume 37 Nomor 3.

Haris Fadhil. 2018. Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang hingga PAW Massal. Detik News, 11 September.

Icha Rastika. 2013. 3 Fungsi DPR yang Rawan di Korupsi. Kompas, 15 Februari.

Ignas Kleden. 2020. Fragmen Sejarah Intelektual. Jakarta: Penerbit Obor.

Jeremy Bentham (terj. Nurhadi). 2016. Teori Perundang-Undangan. Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia.

Jimlly Asshiddiqie. 2005. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta: Konstitusi Press

Jimly Asshiddiqie. Gagasan Negara Hukum Indonesia. Artikel Pengadilan. Diakses: https://pngunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

Kompas. 2009. SP3 Kasus BLBI Diduga Dampak dari Aliran Dana YPPI. Kompas, 14 April.

Leonard Pandopatan Sinaga. 2019. Prinsip Keterbukaan Beneficial Owner (BO)

Lilik Dwi Mardjianto. 2008. Benang Kusut Aliran Dana Bank Sentral. Antara News, 18 Agustus.

Mada Sukmajati. 2018. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. Jurnal Prisma Volume 37 Nomor 3.

Mahfud MD. 2018. Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: Penerbit Rajagrafindo.

Maria Farida. 2007. Ilmu Perundang-Undangan (1) Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Nurrochman. 2018. Skandal Meikarta dan Fenomena State Capture. Kolom Detik News, 19 Oktober.

Ochi. 2020. Kronologi UU Omnibus Law Cipta Kerja. Kumparan, 4 November.

Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 17 Nomor 3.

Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR.

Perusahaan Terbuka Terhadap Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Tesis Universitas Sumatra Utara.

Siti Juliantari. 2016. Parlemen dan Konflik Kepentingan. Kolom ICW, 14 Januari. Materi Sekolah Anti Korupsi oleh Indonesia Corruption Watch tahun 2018.

Sony Maulana Sikumbang, dkk. 2015. Ilmu Perundang-Undangan. Jakarta: Universitas Terbuka.

Tim Detik. 2019. Kronologi 13 Hari DPR-Jokowi Revisi UU KPK. Detik News, 17 September.

Tim Tirto.id. 2020. Dinasti Politik Keluarga Presiden Jokowi. Ebook: Tirto.id.

Toriq Hadad, dkk. 2017. Dibalik Investigasi Tempo 01. Jakarta: Penerbit Tempo.

Transparency International Indonesia. 2017. Pencegahan dan Pengendalian Konflik Kepentingan di Perguruan Tinggi. Jakarta: Transparency International Indonesia.

Tsarina Maharani. 2020. Riset Marepus Corner: 5-6 dari 10 Anggota DPR Pengusaha. Kompas, 23 Oktober.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perunaham Ketiga Atas Undang-

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 199 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

World Bank. 2000. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washingtn DC: World Bank.

Yoan Oktiviani. 2020. Polemik Omnibus Law Cipta Kerja. Kompas Pedia, 20 Oktober.

Yuris Rezha. 2020. Konflik Kepentingan, Korupsi, dan Integritas Pelayanan Publik. Kolom Detik News, 27 April.

Zainal Arifin Mochtar. 2015. Antinomi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hasanudin Law Review Volume 1 Nomor 3.

Zainal Arifin Mochtar. 2020. Legislasi Nan Meyebalkan. Harian Kompas, 20 Oktober.

Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi

Mar'atun Fitriah[a] & Nur Wahyuni Utami[b]
Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: [a]maratnfitriah@mail.ugm.ac.id, [b]nurwahyuniutami@mail.ugm.ac.id
Naskah diterima: 20/9/2021, direvisi: 2/6/2022, disetujui: 6/6/2022

Abstract

Establishment of a Joint Ministerial Decision raises many questions, ranging from the shape, the use of the nomenclature and various content of materials. This study examines the legal position of the Joint Ministerial Decision to then provide ideas related to reconstruction of the position of the Joint Ministerial Decision. This research is a normative legal research that uses primary and secondary legal materials with a statutory approach, a conceptual approach and a case approach. The conclusion of this research is first that the Joint Ministerial Decision is not recognized as a type of statutory regulation. Second, the legal position of the Joint Ministerial Decision it would be more appropriate if it was categorized as a policy regulation.

Keywords: Legal Position, Joint Ministerial Decisions, Covid-19, Organize Regulations

Abstrak

Pembentukan Surat Keputusan Bersama Menteri menuai banyak pertanyaan, mulai dari bentuk, penggunaan nomenklatur hingga materi muatannya yang beragam. Penelitian ini mengkaji mengenai kedudukan hukum dari Surat Keputusan Bersama Menteri untuk kemudian memberikan gagasan terkait rekonstruksi terhadap kedudukan Surat Keputusan Bersama. Peneltian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus. Kesimpulan dari peneltian ini pertama bahwa Surat Keputusan Bersama Menteri tidak dikenal sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Kedua, kedudukan hukum Surat Keputusan Bersama Menteri akan lebih tepat jika dikategorikan sebagai peraturan kebijakan.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Surat Keputusan Bersama Menteri, Covid-19, Penataan Regulasi

A. Pendahuluan

Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang pertama kali terindikasi di China pada awal Januari 2020 lalu, membuat negara-negara menjadi resah, termasuk Indonesia. Covid-19 adalah varian virus baru yang menyerang sistem pernapasan, sehingga membuat banyak pihak kebingungan dalam menanggulanginya. Seiring dengan merebaknya Covid-19 ke ratusan negara, membuat Pemerintah Republik Indonesia mau tidak mau harus melakukan langkah pencegahan penularan virus tersebut serta penanganan dampak yang ditimbulkan dalam aspek-aspek kehidupan masyarakat. Kebijakan tersebut dibuat dalam berbagai macam bentuk dan sifat, salah satunya adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri sebagai upaya mewujudkan sinergiitas kebijakan dari berbagai sektor kementerian.[1]

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Namun, terdapat keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan serta kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan.[2] Salah satunya disebabkan karena karateristik dari suatu undang-undang lebih bersifat umum dan abstrak sehingga tidak ada jaminan bahwa pengaturannya akan mencakup semua persoalan terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, kemudian pemerintah diberikan alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur)* melalui kewenangan diskresi.[3] Penting untuk diketahui bahwa diskresi itu sendiri diperlukan dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan yang peraturan perundang-undangan belum mengaturnya secara umum, sehingga administrasi negara memiliki kebebasan dalam menyelesaikannya.[4] Diskresi merupakan kebebasan administrasi negara dalam mengambil keputusan atau tindakan dalam situasi khusus *(in a particular situation).*[5]

Pemahaman terkait konsep negara hukum material adalah pemberian keleluasaan kepada pemerintah dalam menjalankan tugasnya, salah satunya dengan membentuk keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi sistem peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal ini, terdapat beberapa produk yang dikeluarkan oleh beberapa menteri/pejabat setingkat menteri, yakni Peraturan Bersama. Sejak tahun 1966, Surat Keputusan Bersama (SKB) menjadi dasar hukum yang kerap kali dipilih untuk mengatasi permasalahan, khususnya mengenai penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dalam perkembangannya SKB sendiri banyak menuai pro dan kontra dalam diskusi-diskusi hukum lantaran bentuknya yang masih sering dipertanyakan, apakah berupa ketetapan (*beschikking*), peraturan (*reggelling*) atau peraturan kebijakan (*bleidsreggel).* Sebab menjadi dilematis ketika menggunakan istilah keputusan sementara isinya bersifat mengatur umum, Selain itu, dalam praktiknya terdapat nomenklatur yang tidak hanya menggunakan "Surat Keputusan Bersama" melainkan juga ada yang menggunakan "Peraturan Bersama Menteri".

Dari segi tata hukum nasional, eksistensi SKB harus dilihat dari aturan hukum terkait tata urutan perundang-undangan. Pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan dimulai dari era Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang keberlakukannya dicabut oleh Tap No: III/ TAP MPR/ 2000. Tiga tahun berselang, ketentuan tersebut kembali dicabut melalui Tap No: I/ TAP MPR/ 2003 dengan mengamanatkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Atas dasar tersebut, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengalami pembaharuan melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

1. Novrizaldi, "Pemerintah Susun SKB 4 Menteri, Atur Kegiatan Belajar Mengajar di Era Kenormalan Baru", Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI, diakses tanggal diakses 23 Maret 2021 melalui https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-susun-skb-4-menteri-atur-kegiatan-belajar-mengajar-di-era-kenormalan-baru
2. Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", (Bandung: PT Raja Grafindo. Persada, 2011), 229
3. Ibid., 171.
4. Ridwan, "Eksistensi dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil", IUS QUIA IUSTUM Volume 28 Nomor 1 (2021), 8.
5. Ibid.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya kembali diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (kemudian disebut UU P3). Namun, dalam perkembangannya itu, tidak ditemukan satu pun pengaturan mengenai kedudukan hukum SKB secara jelas.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji: Pertama, bagaimana kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Rangka Penanganan Covid-19 ditinjau dari Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Kedua, bagaiamana rekonstruksi kedudukan hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Pembentukan Regulasi di Indonesia?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif yang dilakukan dengan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin hukum untuk menjawab suatu isu hukum. Penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (*sources of the law)* sebagai objek kajiannya, yaitu SKB Menteri, terkhusus pada 2 (dua) SKB Menteri yang dibentuk dalam rangka penanganan Covid-19, peraturan perundang-undangan yang berlaku serta publikasi ilmiah atas hasil penelitian para pakar hukum, yang berupa publikasi tentang hukum dan bukan merupakan dokumen resmi.[6] Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), yakni pendekatan yang menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti[7] guna mencari norma-norma yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, serta pendekatan konsep (*Conseptual Approach)*, yakni pendekatan yang beranjak dari pandangan doktrin-diktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.[8]

B. Pembahasan

B.1. Menelusuri Kedudukan Hukum Peraturan Bersama Menteri ditinjau dari Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Merujuk pada pendapat I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na.a yang membagi peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dalam 3 (tiga) kategori yang terdiri dari:[9]

a. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan Peraturan Desa.
b. *Beleidsregels* (Peraturan Kebijakan), seperti Instruksi, Surat Edaran, Pengumuman dan lainnya.
c. *Beschiking* (Penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Berdasarkan bentuk-bentuk keputusan pemerintah menurut ahli diatas, maka dalam kaitannya dengan tulisan ini akan dicari tahu berkedudukan sebagai apakah SKB Menteri guna mengakaji apakah kedudukanna termasuk di dalam kategori perundang-undangan di Indonesia. Sebagai dasar pijakan pembahasan kali ini akan bertumpu pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

Selanjutnya, terkait jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tertuang dalam Pasal 7 Ayat (1), Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Unadang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

6. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 181.
7. Peter Mahmud Marzuki, " Penelitian Hukum"...., Op.cit., 133.
8. Ibid., 93.
9. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na.a., "Dinamika Hukum Ilmu Perundang-undangan di Indonesia" (Bandung: Alumni, 2008), 13.

c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
d. Peraturan Pemerintah
e. Peraturan Presiden
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota[10].

Meskipun dalam hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan di Pasal 7 Ayat (1) UU P3 hanya mencantumkan 7 jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi jenisnya tidak terbatas seperti pada yang disebutkan pada pasal tersebut. Terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain, hal tersebut diatur dalam ketentuan pasal selanjutnya, yaitu dalam Pasal 8, bahwa jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimkasud dalam Pasal 7 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Mahkamah Agung (MA); Mahkamah Konstitusi (MK); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Komisi Yudisial (KY); Bank Indonesia (BI); Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-undang; Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi; Gubernur; Dewan Perwakilan Rakyta Daerah (DPRD); Bupati/Walikota; Kepala Desa atau yang setingkat.[11]

Peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan sebelumnya diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.[12]

Sebelum membahas lebih jauh terkait apakah SKB Menteri masuk dalam kategori jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, sekiranya penting untuk mengetahui definisi dari peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dalam pendapat A. Hamid. S. Attamimi mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai *wet in material zin* atau *materiele*[13] yang berarti peraturan yang berlaku umum dan biasanya disertai sanksi, serta dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur tertentu.[14] Peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai *wet in material zin,* dilihat berdasarkan substansinya tanpa melihat pembentukannya. Berbeda halnya dengan *wet in formale zin,* yang dilihat berdasarkan pembentukannya, yang dalam hal ini dilihat siapa pembentuknya.[15]

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, *wet in formale zin* adalah undang-undang yang dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.[16] Definisi peraturan perundang-undangan lebih jelas lagi termuat dalam UU P3 yang mendefinisikan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.[17] Dari uraian tersebut, maka akan dijabarkan lebih lanjut apakah Peraturan Bersama Menteri memenuhi kriteria sebagai peraturan perundang-undangan sesuai dengan definisi yang dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Kriterianya sebagai berikut:

10. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
11. Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No 12 tahun 2011 tantang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
12. Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No 12 tahun 2011 tantang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
13. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.", Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), 200.
14. Ibid.
15. Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan", (Yogyakarta: Kasinius, 2007), 13.
16. Pasal 20 ayat (2) Undang -Uudang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
17. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

a) Memuat norma yang mengikat umum

Dalam bukunya, Maria Farida menyebutkan terkait dengan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, sifatnya berupa: Perintah *(gebod),* Larangan *(verbod*), Pengizinan *(toestemming)* dan Pembebasan *(vrijstelling*).[18] Ciri mengikat umum sendiri mengandung dua hal, Pertama*,* norma tersebut berlaku keluar, artinya norma dalam peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk rakyat baik dalam hubungan antar sesamanya maupun antar rakyat dengan pemerintah. Sementara norma yang hanya mengatur hubungan antar bagian-bagian organisasi pemerintahan (pengaturan internal) disebut bukan norma peraturan perundang-undangan yang sebenarnya, melainkan hanya dianggap sebagai norma organisasi. Kedua, norma tersebut bersifat umum dalam arti luas artinya hal tersebut dapat ditinjau dari alamat yang dituju adressat (*adressat*) atas keberlakuan norma, dalam hal ini ada ditujukan kepada umum (*algemeen*) dengan rumusan norma "setiap orang" dan bukan yang ditujukan kepada individu (*individueel*). Selain itu, juga dapat ditinjau dari hal yang diaturnya, biasanya dalam peraturan perundang-undangan dapat mengatur peristiwa yang bersifat tidak tertentu (*abstrak*) dan dapat pula berupa peristiwa tertentu (*kongkret*).[19]

Adapun kaitannya dengan obyek penelitian dalam tulisan ilmiah ini yakni SKB Menteri yang dibuat dalam rangka penanganan Covid-19 akan di jabarkan lebih lanjut terkait ciri norma mengikat umum pada poin pembahasan "Surat Keputusan Bersama dalam Rangka Penanganan Covid-19".

b) Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang

Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh lembaga negara atau pejabat negara diperoleh dengan cara atribusi dan delegasi. Hamid S. Attamimi mendefinisikannya sebagai berikut:[20]

(1) Kewenangan atribusi adalah pembuatan kewenangan (baru) oleh *gronwet* (konstitusi) atau pemberian oleh pembentuk *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara, baik yang telah ada ataupun yang baru dibentuk untuk kewenangan tersebut

(2) Kewenangan delegasi adalah pemberian kewenangan dari *delegans* (pemegang kewenangan asal/yang memberi delegasi) kepada *delegataris* (yang menerima delegasi) untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 8 Ayat (2) UU P3 disebutkan bahwa "peraturan perundang-udangan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan".[21] Penting bagi penulis untuk mengidentifikasi perbedaan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi merujuk pada konsep peraturan delegasi (*delegated legislation)* yang diperoleh dari kewenagan delegasi. Peraturan delegasi berarti pembentukan peraturan yang didahului dengan perintah pembentukan peraturan yang lebih tinggi. Contohnya adalah ketika undang-undang yang dibentuk oleh DPR[22] yang berkedudukan sebagai *delegans* (kewenangan asli berasal dari UUD/*original authority*) memerintahkan pembentukan peraturan sebagai bentuk tindak lanjut dari pengaturan yang ada pada undang-undang kepada *delegataris* (penerima delegasi) agar membentuk peraturan perundang-undangan. Maka dapat diartikan sebagai peraturan delegasi dari undang-undang.

18. Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit., 36.
19. Ibid.
20. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden..." Op. cit., 347.
21. Pasal 8 Ayat (2) Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
22. Pasal 20 ayat (1) Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang"

Dari uraian di atas diperoleh kesimpulan bahwa suatu delegasi harus selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang. Maria Farida menyamakan istilah *delegated legislation* dengan peraturan pelaksana (*verordnung)*, yaitu peraturan di bawah undang-undang, yang memiliki fungsi penyelenggara ketentuan-ketentuan dalam undang-undang.[23] Sementara, jika peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk berdasarkan kewenangan maka pertama harus mengusut bersumber dari peraturan perundang-undangan manakah kewenangan tersebut, sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 8 Ayat (2) UU P3.[24]

Permasalahan yang timbul dari ketentuan ini adalah tidak sedikit yang menafsirkan bahwa Pasal 8 Ayat (2) UU P3 memberikan kewenangan atribusi kepada lembaga-lembaga negara yang dimaksud dalam Ayat (1) untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Padahal seharusnya Pasal 8 Ayat (2) UU P3 tidak dapat dijadikan landasan pengatribusian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, harusnya terdapat undang-undang lain yang secara tegas memberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan untuk dijadikan rujukan dasar atribusi kewenangan lembaga negara yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1). Sebagai contoh, dalam Pasal 8 UU P3[25] *jo.* Pasal 1 Angka 11 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)[26] memberikan kewenangan kepada Dewan Komisioner OJK untuk membuat peraturan yang mengikat umum, sehingga Undang-undang OJK inilah yang menjadi undang-undang landasan atribusi kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

c) Melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan

Menurut Burkhardt Krems yang dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dua hal pokok yang perlu diperhatikan: Pertama, kegiatan pembentukan isi peraturan (*inhalt der regulung*) dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regelung*). Kedua, metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*) dan proses serta prosedur pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regulung*).[27] Pada poin ini akan fokus membahas terkait prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) UU P3 menyatakan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.[28] Namun, jenis peraturan perundang-undangan yang dijelaskan lebih rinci terkait tahapan pembentukannya hanya Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-indang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden serta Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Untuk jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) UU P3 merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi atau instansi masing-masing.[29]

Membahas mengenai Peraturan Menteri, secara hierarki Peraturan Menteri memang tidak termasuk ke dalam Pasal 7 Ayat (1) UU P3, melainkan keberadaanya diakui melalui Pasal 8 Ayat (1) UU P3 yang selain itu, juga memberikan kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.[30] Sementara, ketentuan terkait proses

23. Maria farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit,, 55.
24. Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa "yang dimaksud dengan berdasarkan kewenangan adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".
25. Pasal 8 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang OJK menyatakan "Dalam melaksanakan tugas ojk berwenang menetapkan peraturan, yang salah satunya adalah peraturan perundag-undangan"
26. Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang OJK menyatakan "Peraturan OJK adalah peraturan tertulis yang ditetapkan oleh Dewan Komisioner, mengikat secara umum, dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik indonesia"
27. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden..." Op. cit., 317.
28. Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
29. Pasal 42 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
30. Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". Negara Hukum Vol. 9 No. 1 (2018), 90

pembentukan peraturan maupun keputusan di lingkungan masing-masing kementerian. Oleh sebab itu, tidak ada keseragaman dalam proses pembentukannya, melainkan setiap kementerian memiliki landasan hukumnya masing-masing.

Landasan yuridis dari prosedur pembentukan peraturan menteri mengacu pada peraturan yang telah dikeluarkan oleh masing-masing kementerian, lantas yang menjadi pertanyaan bagaimana dengan prosedur pembentukan Keputusan Bersama ataupun Peraturan Bersama Menteri? Setelah penulis melakukan penelusuran dari berbagai ketentuan peraturan undang-undang maupun Perturan Menteri itu sendiri tidak terdapat ketentuan mengenai prosedur pembuatan keputusan bersama/peraturan bersama antar Kementerian. Sebelumnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dalam dikenal istilah peraturan bersama menteri[31] dan terdapat pula ketentuan terkait tim penyusun rancangan peraturan bersama menteri[32] serta ketentuan terkait paraf koordinasi rancangan peraturan bersama menteri,[33] akan tetapi dalam Permendagri Nomor 74 tahun 2017 tentang perubahan Permendagri Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, semua ketentuan terkait peraturan bersama menteri dihapuskan. Beradasarkan segala penelusuran tersebut, penulis berkesimpulan untuk pembentukan peraturan bersama menteri tidak mempunyai landasan yuridis.

Selanjutnya untuk mengkaji apakah keputusan bersama menteri masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam UU P3 maka kajian ini akan merujuk pada Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan frasa "peraturan yang ditetapkan oleh Menteri" dalam muatan Pasal 8 Ayat (1) dapat diidentifikasi bahwa produk hukum berupa peraturan yang dikeluarkan oleh menteri adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang keberadaannya diakui serta memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perudang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Akan tetapi, nomenklatur yang dipergunakan dalam muatan Pasal 8 Ayat (1) adalah "peraturan", berbeda dengan obyek yang menjadi kajian dalam tulisan ini nomenklatur yang digunakan adalah "keputusan". Selain itu menteri yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) juga menjadi pertanyaan apakah ketika membuat kebijakan "bersama" yang terdiri dari beberapa kementerian termasuk dalam artian menteri yang dimaksud Pasal 8 Ayat (1)? Untuk menguraikan hal tersebut maka perlu untuk merujuk pada pendapat pakar ilmu perundang-undangan.

Masuk pada permasalahan pertama, terkait dengan nomenklatur. Dalam ketentuan UU P3 jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) dikenal dengan istilah "Peraturan Menteri" sedangkan yang menjadi obyek kajian dalam penelitian ini menggunakan istilah "Keputusan Menteri". Dalam disertasinya, A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa dalam bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan istilah keputusan (*besluit)*[34] merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral dapat berisi peraturan dapat pula berisi peraturan (*regeling*) dan juga dapat bersifat penetapan (*beschikking*).[35] Sejak Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 diundangkan, tidak ada lagi sebuah produk hukum yang bersifat mengatur dengan nomenklatur keputusan. Segala bentuk keputusan yang sifatnya mengatur disebut sebagai peraturan. Ketentuan ini kemudian ditegaskan dalam Pasal 56 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau Keputusan Pejabat lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal

31. Pasal 1 Angka 1 Permen Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri menyatakan " Peraturan Bersama Menteri adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri bersama Menteri lainnya"

32. Pasal 29 Pasal 30, Pasal 31 Peremen Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

33. Pasal 34 Pasal 35 Peremen Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

34. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden..." Op. cit., 226.

54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.[36]

Selanjutnya untuk istilah keputusan sejak rezim Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya digunakan untuk sebuah penetapan (*beschikking*) yaitu individual, konkret dan berlaku sekali selesai, misalnya seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan adalah bukan sesuatu yang berisi norma bersifat mengatur.

Setelah Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 100 yang menyebutkan bahwa "Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini". Ketentuan ini membawa konsekuensi pada penggunaan nomenklatur "keputusan" bagi ketentuan yang bersifat mengatur tidak tepat lagi digunakan. Untuk itu nomenklatur yang tepat ialah "peraturan" dan nomenklatur "keputusan" hanya digunakan untuk sebuah penetapan (*beschikking*) pemerintah yang bersifat individual, kongkret dan sekali-selesai (*einmahlig*). Norma hukum sekali-selesai (*einmahlig*) diartikan sebagai norma yang hanya berlaku satu kali dan setelah itu selesai.[37]

Berbeda dengan pilihan penggunaan nomenklatur "peraturan" yang dipilih oleh pembentuk undang-undang terhadap ketentuan yang bersifat mengatur, Maria Farida mempunyai pendapat yang berbeda, ia memberikan kritik bahwa istilah "Peraturan" tidak tepat dan alangkah lebih baik apabila diganti dengan nomenklatur "Keputusan Menteri" sebab mempunyai arti yang lebih luas yaitu dapat berupa keputusan yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan keputusan yang sifatnya berupa penetapan (*beschikking)*.[38] Dalam praktiknya nomenklatur "peraturan" bagi ketentuan yang bersifat mengatur tidak sepenuhnya diikuti, beberapa produk hukum yang dikeluarkan menteri menggunakan istilah Peraturan Menteri, dan juga beberapa lainnya ada yang menggunakan istilah Keputusan Menteri padahal isinya secara jelas memuat materi yang mengatur kepentingan publik[39]. SKB Menteri adalah salah satu contohnya, materi muatan dari keputusan bersama kebanyakan bersifat mengatur keluar dan mengikat masyarakat umum, baik secara itu langsung maupun tidak langsung. Hal tersebut tentu menimbulkan adanya ketidakselarasan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga dalam tataran yuridis, nomenklatur "keputusan" yang bersifat mengatur tidak dikenal.

Permasalahan Kedua, mengenai penggunaan kata "Menteri" dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan merujuk pada penjelasan Pasal 8 Ayat (1) yang menyatakan bahwa "yang dimaksud dengan Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan". Frasa urusan tertentu dalam pemerintahan merujuk pada menteri yang memegang suatu departermen. Menteri departermen merupakan menteri yang memiliki tugas membantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidangnya masing-masing[40] sehingga yang mempunyai wewenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum adalah Menteri Departermen. Setelah perubahan UUD 1945 menteri yang membantu Presiden dalam penyebutannya dibedakan menjadi Menteri Koordinator, Menteri Negara dan Menteri Departermen.[41] Menteri Koordinator dan Menteri Negara bukan merupakan lembaga-lembaga pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam perundang-undangan sehingga tidak berwenang dalam membuat peraturan yang bersifat mengikat umum, melainkan hanya dapat membuat peraturan yang bersifat internal dan dalam lingkungannya sendiri.

35. Ibid.
36. Maria farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit,, 212.
37. Ibid., 30.
38. Ibid., 78.
39. Naskah Akademik Pembentukan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, 40.
40. Maria farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit,157.
41. Ibid., 155.

Menurut Maria Farida jika kementerian-kementerian itu ingin mengatur umum maka mereka meminta Presiden untuk membentuk Peraturan Presiden atau undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Kementerian Negara dan Kementerian Koordinator atau dalam hal ini jika surat keputusan bersama menteri dibentuk antar kementerian negara atau kementerian koordinator maka peraturan itu hanya berlaku diantara kementerian tersebut.[42]

B.1. Surat Keputusan Bersama dalam Rangka Penanganan Covid-19

Mengingat pada tulisan ilmiah ini khusus membahas mengenai kedudukan hukum dari Surat Keputusan Bersama Menteri, maka untuk mendapatkan hasil penelitian yang mendalam, pada bagian ini akan diulas beberapa SKB yang dibentuk oleh Pemerintah dalam rangka penanganan Covid-19 baik itu dari segi sifat norma substansinya, sumber kewenangan pembentukannya, bentuk aturannya dan ciri lainnya apakah berdasarkan kriteria peraturan perundang-undangan yang telah dibahas sebelumnya.

a) SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri No 01/KB/2020, No 516 tahun 2020, No HK.03.01/Menkes/363/2020, No 440-882 tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi Covid-19

Apabila melihat dasar menimbangnya, SKB ini diterbitkan dalam rangka penanganan Covid-19 pada satuan pendidikan untuk menetapkan Panduan Proses Pembelajaran di masa pandemi berdasarkan zona hijau, kuning, oranye, dan merah di seluruh wilayah kabupaten/kota di Indonesia. Selanjutnya untuk mengidentifikasi sumber kewenangan dalam pembentukan keputusan bersama ini maka dapat dilihat pada dasar mengingatnya, berbagai macam peraturan perundang-undangan yang digunakan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah hingga peraturan presiden.

Setelah dilakukan penelusuran terhadap berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditemukan pasal yang dapat menjadi rujukan terkait dengan kewenangan bagi beberapa menteri dalam membentuk keputusan bersama, sehingga dapat disimpulkan bahwa kewenangan dalam pembuatan keputusan *a quo* tidak berdasarkan pada kewenangan delegasi (berasal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Format batang tubuh keputusan bersama ini dirumuskan dalam bentuk penetapan seperti (kesatu, kedua, ketiga, keempat) dan disertakan dengan lampiran yang merupakan satu kesatuan dengan keputusan bersama *a quo*.[43]

Sementara sifat dari norma hukum yang termuat dalam SKB *a quo* mengandung perintah, larangan, dan perizinan. Ketentuan perintah dapat dilihat dalam lampiran SKB *a quo* yang menyatakan "setiap orang harus memiliki paling sedikit 3 (tiga) masker, satu untuk dikenakan selebihnya sebagai cadangan jika diperlukan penggantian masker".[44]

Ketentuan larangan dapat dilihat dalam diktum kedua butir b yang menyatakan "satuan pendidikan yang berada di daerah Zona Kuning, Oranye dan Merah, dilarang melakukan proses pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan dan tetap melanjutkan kegiatan Belajar Dari Rumah (BDR)".[45] Ketentuan

42. Guretno Sekar Ningsih, "Surat Keputusan Bersama Menteri: Kajian atas Keberadaan dan Kedudukan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia", Skripsi, (Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok, 2013), 14.
43. Dalam poin keempat SKB a quo ditetapkan: "Pembelajaran pada tahun ajaran 2020/2021 dan tahun akademik 2020/2021 sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU dilaksanakan berdasarkan panduan penyelenggaraan pembelajaran pada tahun ajaran 2020/2021 dan tahun akademik 2020/2021 di masa pandemi COVID-19, dengan mengutamakan protokol kesehatan, sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Bersama ini"
44. SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri No 01/KB/2020, No 516 tahun 2020, No HK.03.01/Menkes/363/2020, No 440-882 tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), 30.
45. Ibid., 5.

perizinan dapat dilihat dalam diktum kedua butir a yang menyatakan "satuan pendidikan yang berada di daerah ZONA HIJAU dapat melakukan pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan setelah mendapatkan izin dari pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan Provinsi atau Kabupaten/kota, kantor wilayah Kementerian Agama provinsi dan kantor Kementerian Agama kabupaten/kota sesuai kewenangannya berdasarkan persetujuan gugus tugas percepatan penanganan Covid-19 setempat".[46] Selain yang disebut sebelumnya keputusan *a quo* juga mengandung norma hukum yang bersifat umum-kongkrit, dapat dilihat pada ketentuan yang menyatakan "saat akan masuk ruang kelas, setiap orang harus mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir sesuai ketentuan dan diukur suhunya".[47] Dari ketentuan tersebut juga dapat diidentifikasi bahwa keputusan *a quo* mengikat secara umum dalam artian ditujukan untuk orang banyak (*adsressatnya*) dan berdaya laku keluar (*naar buiten werken*) artinya tidak mengatur hubungan dalam suatu lembaga tertentu tetapi mengatur hubungan anggota masyarakat satu dengan yang lainnya atau hubungan masyarakat dengan negara (pemerintah).

b) SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ, Nomor 177/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2020 dalam Rangka Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19) serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional.

Apabila melihat dasar menimbangnya SKB ini dibuat dalam rangka pelaksanaan Perppu Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dlam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dan Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Sebab keputusan *a quo* merupakan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa sumber kewenagannya diperoleh dari kewenangan delegasi Perppu Nomor 1 tahun 2020 dan Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020, akan tetapi apabila melihat pada pasal-pasal ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud tidak terdapat ketentuan yang secara tegas menyatakan "peraturan lebih lanjut diatur dalam peraturan/keputusan bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri" sepanjang penelusuran yang dilakukan pengaturan lebih lanjut hanya didelegasikan ke satu kementerian saja, dalam hal ini yaitu Menteri Keuangan.[48] Adapun pembentukan peraturan bersama yang disebutkan secara eksplisit hanya antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.[49] Format batang tubuh keputusan bersama ini dirumuskan dalam bentuk penetapan seperti (pertama, kedua, ketiga, keempat).

Sementara sifat dari norma hukum yang termuat dalam SKB *a quo* mengandung perintah, yang dapat dilihat dalam diktum kelima butir b yang menyatakan "Pemberian bantuan sosial kepada masyarakat miskin/kurang mampu yang dilakukan Pemerintah Daerah harus memperhatikan pelaksanaan pemberian bantuan sosial yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat agar tidak terjadi tumpang tindih sasaran". Bahkan dalam keputusan *a quo* juga memuat ketentuan sanksi yang dituangkan dalam diktum kesebelas berbunyi "Dalam hal sampai akhir tahun anggaran 2020 daerah yang dikenakan penundaan penyaluran DAU dan/atau DBH sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kesembilan tidak menyampaikan Laporan Hasil Penyesuaian APBD, maka besaran DAU dan/atau DBH yang ditunda tersebut tidak dapat disalurkan kembali kepada Daerah

46. Ibid.
47. Ibid., 34.
48. Pasal 2 ayat (2), Pasal 6 ayat (13), Pasal 7 ayat (7) Perppu 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Pasal 4 dan Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.
49. Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 Perppu 1 tahun 2020

yang bersangkutan". Berbeda dengan surat keputusan bersama sebelumnya yang mempunyai ciri berdaya laku keluar, menurut analisa penulis keputusan bersama menteri *a quo* mengandung norma yang berdaya laku ke dalam (internal) dalam artian norma yang mengatur hubungan antar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang melibatkan kewenangan antara Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Melalui berbagai analisis diatas maka penulis menarik kesimpulan bahwa keputusan bersama menteri dalam ranka penanganan Covid-19 memenuhi salah satu unsur atau ciri peraturan perundang-undangan, kedua putusan bersama bersifat pengaturan baik itu yang mengatur internal pemerintahan maupun yang mengatur keluar pemerintahan dalam artian mengatur masyarakat umum. Akan tetapi tidak jelas terlihat sumber dari kewenangan pembentukan keputusan bersama menteri sementara salah satu ciri peraturan perundang-undangan adalah sumber kewenangan pembentukannya berasal dari kewenangan atribusi maupun delegasi, dan kedua sumber kewenangan tersebut tidak ditemukan dalam keputusan bersama menteri *a quo*. Oleh sebab itu keputusan bersama menteri a *quo* tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan sebab tidak memenuhi ciri peraturan perundang-undangan secara kumulatif sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya.

B.2. Rekonstruksi kududukan Hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Pembentukan Regulasi

Berdasarkan kajian yang dilakukan penulis pada poin sebelumnya, bahwa SKB Menteri bukan merupakan peraturan perundang-undangan, maka perlu kiranya mencari status dari Surat Keputusan Bersama. Apabila dikaji dari teori yang dikemukakan oleh Jelinnek bahwa pemerintahan mengandung dua segi yaitu formal dan material, dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur *(verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus *(entscheidungsgewalt)* dan dalam arti material mengandung dua unsur yang terkait menjadi satu yaitu unsur memerintah dan unsur melaksanakan *(das element der regierung und das der vollziehung)* dimana unsur pelaksanaan dapat berupa pengeluaran penetapan-penetapan atau berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*).

Atas dasar pemahaman tentang teori yang dikemukakan oleh Jelinnek maka kewenangan menteri untuk membentuk keputusan bersama mengandung kekuasaan memerintah dan melaksanakan (*das element der regierung und das der vollziehung*), di mana dalam rangka melaksanakan tugasnya sebagai pembantu Presiden yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dapat mengeluarkan kebijakan bersama-sama dengan menteri lainnya. Teori Jelinnek dalam arti material ini dapat dipersamakan dengan konsep negara kesejahteraan dengan asas kebebasan bertindak pemerintah (*freies Ermessen / diskresioner*) oleh sebab itu lebih tepat menurut penulis apabila keputusan bersama menteri dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) berdasarkan *freies Ermeseen* pemerintah dalam hal ini menteri, sebab peraturan bersama cenderung dikeluarkan dengan tujuan agar terjalin koordinasi antar kementerian tertentu dalam suatu bidang tertentu yang tidak bisa melibatkan satu kementerian saja namun harus menjalin hubungan dengan kementerian lainnya, maka pemerintah diberikan diskresi bertindak demi kepentingan umum dan dalam rangka mengefektifan kerja pemerintah agar tercapainya apa yang menjadi tujuan dari dibentuknya kebijakan tersebut.

Menurut pendapat Jimly Asshidiqie, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dibenarkan pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan atau manfaat tertentu (*doelmatigheid*), berdasarkan prinsip tersebut pemerintah berhak diberikan ruang gerak yang cukup dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang tidak selalu diakomodir menurut hukum karena berdasarkan kepada prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada dalam bentuk peraturan-peraturan yang kaku.[50]

50. Jimly Asshidiqie, "Perihal Undang-undang", (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 273.

Terkait kekuatan mengikatnya, A. Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa peraturan kebijakan mengikat secara umum (*algemeen bindend*). Hal ini dikarenakan masyarakat yang merupakan pihak yang terkena dampak langsung dari peraturan tersebut tidak dapat berbuat lain selain mengikutinya.[51] Oleh sebab itu untuk membatasi agar peraturan kebijakan tidak menjadi liar maka dalam penggunaan asas *freies Ermessen* harus dilandaskan pada Asas-asas Umum Penyelenggaraan Administrasi Negara yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dan dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kepatutan atau kepantas sesuai dengan keadaan faktual yang dihadapi pejabat administrasi.[52]

C. Penutup

Berdasarkan hasil kajian, dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain: Pertama, berdasarkan kajian ilmu perundang-undangan dengan landasan yuridis Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan dari keputusan bersama menteri tidak dikenal sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena dalam undang-undang *a quo* tidak mengenal nomenklatur "keputusan". Semua keputusan lembaga negara yang bersifat mengatur disebut sebagai "peraturan", sementara istilah "keputusan" sendiri hanya digunakan untuk kebijakan pemerintah yang bersifat penetapan (*beschikking).* Selain itu, SKB Menteri khususnya yang dibentuk sebagai respon dari adanya Covid-19 tidak memenuhi keseluruhan kriteria dari suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan definisi peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kedua**,** terkait dengan kedudukan hukum SKB Menteri dalam Pembentukan Regulasi di Indonesia, menurut hemat penulis akan lebih tepat apabila SKB Menteri dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) berdasarkan *freies Ermeseen* pemerintah dalam hal ini Menteri. Pendapat demikian berdasar pada pemahaman bahwa keputusan bersama menteri cenderung dikeluarkan dengan tujuan agar terjalin koordinasi antar kementerian dalam suatu permasalahan tertentu yang tidak bisa melibatkan satu kementerian saja, melainkan harus menjalin hubungan dengan kementerian lainnya agar pemerintahan dapat berjalan efektif serta apa yang menjadi tujuan dibentuknyan suatu kebijakan dapat tercapai.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka perlu ada kesamaan pemahaman pembentuk regulasi, yaitu antar kementerian negara dalam memberikan kerangka pembentukan keputusan bersama menteri dalam jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel).* Selain itu, terkait dengan penggunaan nomenklatur pun perlu ada keseragaman, penggunaan istilah "peraturan" sebaiknya tidak lagi dipergunakan dan alangkah lebih baik menggunakan istilah "keputusan". Sebab keputusan memiliki arti yang lebih luas yang mana sifatnya dapat berupa pengaturan (*regeling*) maupun penetapan (*beschikking*) mengigat beragamnya sifat dari isi keputusan bersama Menteri yang dibentuk selama ini.

Daftar Pustaka

Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. 2018. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Negara Hukum* Vol. 9 No. 1.

Asshidiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Rajawali Pers.

Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na.a. 2008. *Dinamika Hukum Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Attamimi, Hamid S. 1993. "Hukum tentang Peraturan Perundang-undnagan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)". Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap FH UI, Depok.

51. A Hamid S Attamimi, "Hukum tentang Peraturan Perundang-undnagan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)" (disampaikan pada Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap FH UI, Depok, 20 September 1993), 5.
52. Bagir Manan, "Konvensi Ketatanegaraan", (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), 66.

Attamimi, Hamid S. 1993. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.* Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.

HR, Ridwan . 2011. *Hukum Administrasi Negara.* Bandung: PT Raja Grafindo Persada

Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan.* Yogyakarta: Kasinius.

Manan, Bagir. 2006. *Konvensi Ketatanegaraan.* Yogyakarta: FH UII Press.

Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum.* Jakarta: Prenada Media Group.

Ningsih, Guretno Sekar. 2013. "Surat Keputusan Bersama Menteri : Kajian atas Keberadaan dan Kedudukan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia". Skripsi. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Novrizaldi, "Pemerintah Susun SKB 4 Menteri, Atur Kegiatan Belajar Mengajar di Era Kenormalan Baru", Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI, diakses tanggal diakses 23 Maret 2021 melalui https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-susun-skb-4-menteri-atur-kegiatan-belajar-mengajar-di-era-kenormalan-baru

Ridwan. 2021. "Eksistensi dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil*". IUS QUIA IUSTUM.* No. 1 Vol. 28

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang.

Naskah Akademik Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri

SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri No 01/KB/2020, No 516 tahun 2020, No HK.03.01/Menkes/363/2020, No 440-882 tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).