



PARLIAMENTARY REVIEW

OMNIBUS LAW

Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia

Novianto Murti Hantoro

Pembentukan *Omnibus Law* dalam Upaya Meningkatkan Investasi

Mandala Harefa dan Achmad Sani Alhusain

Kesejahteraan Pekerja dan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja

Hartini Retnaningsih

Urgensi *Omnibus Law* Keamanan Laut

Poltak Partogi Nainggolan

Pemilu sebagai Bagian dari Desain Penataan Sistem Politik yang Demokratis

Prayudi

Vol. II

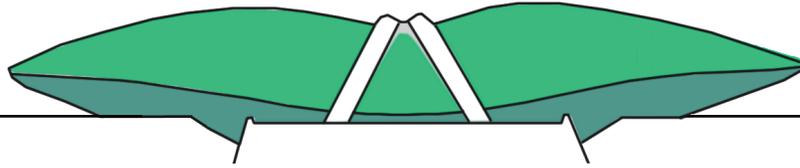
No. 1

Hlm. 1-49

Maret 2020



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. II No. 1 (2020) 1-49

Tim Penyusun

Penanggung Jawab

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

Koordinator Redaksi

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Redaksi Bidang

Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Dr. Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Monika Suhayati, S.H., M.H.

Mitra Bestari

Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A.

Zaki Mubarak, Ph.D.

Dra. Titik Handayani, M.Si.

Prof. Dr. Lili Romli

Penulis

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.

Mandala Harefa, S.E., M.Si.; Achmad Sani Alhusain, S.E., M.A.

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Drs. Prayudi, M.Si.

Pengatur Tata Letak

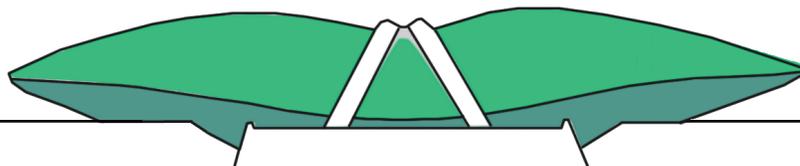
T. Ade Surya, S.T., M.M.

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.



ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. II No. I (2020) 1-49

Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia

Novianto Murti Hantoro

Pembentukan *Omnibus Law* dalam Upaya Meningkatkan Investasi

Mandala Harefa dan Achmad Sani Alhusain

Kesejahteraan Pekerja dan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja

Hartini Retnaningsih

Urgensi *Omnibus Law* Keamanan Laut

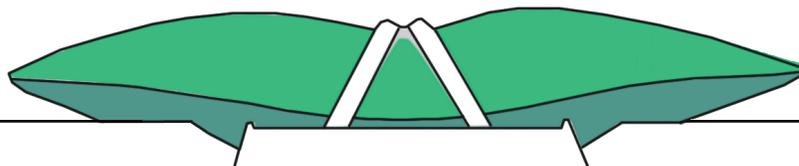
Poltak Partogi Nainggolan

Pemilu sebagai Bagian dari Desain Penataan Sistem Politik yang Demokratis

Prayudi



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. II No. I (2020) 1-49

Daftar Isi

Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia

Novianto Murti Hantoro..... 1-9

Pembentukan *Omnibus Law* dalam Upaya Meningkatkan Investasi

Mandala Harefa dan Achmad Sani Alhusain..... 11-20

Kesejahteraan Pekerja dan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja

Hartini Retnaningsih 21-29

Urgensi *Omnibus Law* Keamanan Laut

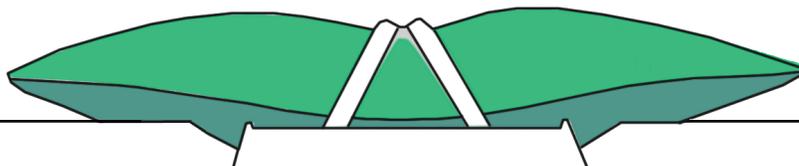
Poltak Partogi Nainggolan 31-39

Pemilu sebagai Bagian dari Desain Penataan Sistem Politik yang Demokratis

Prayudi..... 41-49



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. II No. 1 (2020) 1-49

Pengantar Redaksi

Memasuki tahun kedua Jurnal Parliamentary Review, tidak ada perubahan penampilan dari jurnal ini. Namun, Dewan Redaksi berkomitmen untuk memberikan kualitas tulisan yang lebih baik dalam edisi-edisi berikutnya. Peningkatan kualitas itu dilakukan selain dengan memberikan tulisan *direview* oleh mitra bestari –yang diakui kapasitasnya– juga menghidupkan kembali peran redaksi untuk memastikan bahwa tulisan telah sejalan dengan isu yang sedang dibicarakan di DPR dan kembali memastikan kualitas tulisan sudah memenuhi kaidah penulisan ilmiah.

Dalam edisi kali ini, tema besar yang dipilih oleh Dewan Redaksi adalah terkait kebijakan *Omnibus Law* yang diinisiasi oleh Presiden Joko Widodo. Tema ini layak diangkat mengingat draf naskah akademik dan rancangan undang-undang (RUU) yang diberi judul Cipta Kerja telah resmi disampaikan Pemerintah kepada DPR pada tanggal 12 Februari 2020 lalu. RUU ini juga telah mendapat perhatian luas publik yang ditandai aksi demonstrasi menolaknya. Mengingat hal itu, tulisan yang diangkat dalam berbagai perspektif ilmu di edisi kali ini diharapkan dapat memberikan pandangan yang lebih komprehensif terhadap pemahaman konsep *Omnibus Law* dalam merespons berbagai persoalan publik.

Tulisan diawali oleh tulisan Novianto Murti Hantoro yang diberi judul “Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia”. Sebagai peneliti di bidang hukum, tulisan ini bermaksud menganalisis konsep *Omnibus Law* dalam perspektif hukum dan bagaimana tantangannya di Indonesia. Pengertian *Omnibus Law* menurut penulis adalah satu RUU yang mengatur banyak hal yang disatukan atau mengatur hal khusus tertentu dengan mengubah beberapa ketentuan di banyak undang-undang agar di badan legislatif dapat dibahas secara bersamaan dan diputuskan dalam satu kali pengambilan keputusan. Melalui paparan sejarah dan contoh *Omnibus Law* di negara lain, seperti Kanada, Vietnam, dan Filipina, penulis memaparkan bahwa untuk Kanada, selama beberapa dekade penggunaannya, *Omnibus Bill* berkembang menjadi praktik yang tidak demokratis dalam pembentukan undang-undang di parlemen. Di bagian akhir, penulis menyampaikan tantangan dalam penerapan *Omnibus Law* di Indonesia, antara lain masalah teknik perundang-undangan, penerapan asas peraturan perundang-undangan, dan potensi terjadinya desentralisasi kewenangan. Penulis merekomendasikan agar DPR perlu membahas RUU *Omnibus Law* secara berhati-hati dengan melibatkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan, agar tujuan penyederhanaan regulasi untuk menarik investor, mengembangkan UMKM, dan menciptakan lapangan kerja, menjadi tidak demokratis dan kontra produktif.

Pada tulisan kedua, diberi judul “Pembentukan *Omnibus Law* dalam Upaya Peningkatan Investasi” ditulis oleh Mandala Harefa dan Achmad Sani Alhusain, yang keduanya merupakan peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik. Penulis melihat bahwa penyederhanaan regulasi dengan skema *Omnibus Law* diyakini merupakan salah satu upaya strategis mewujudkan Indonesia Maju 2045 dalam menstimulus perekonomian. Pembentukan *Omnibus Law* merupakan inisiatif pemerintah untuk mencoba menyederhanakan aturan terutama aturan berkaitan dengan perizinan

usaha. Hal ini juga merupakan respons dari kegagalan implementasi enam belas paket kebijakan ekonomi yang telah dikeluarkan Pemerintah. Diakui penulis bahwa regulasi ini merupakan kekuatan yang menarik investasi sebesar-besarnya di Indonesia. Namun, di sisi lain dikhawatirkan akan banyak UMKM menutup usaha. Penulis merekomendasikan agar pembahasan *Omnibus Law* membuka seluas-luasnya pendapat dan aspirasi dari pakar, akademisi, dan masyarakat agar substansi pengaturan dapat didiskusikan secara mendalam dari berbagai sudut pandang. Hal ini penting agar pada saat pelaksanaan tidak menimbulkan penolakan yang kontra produktif terhadap iklim investasi itu sendiri.

Tulisan ketiga merupakan tulisan Hartini Retnaningsih yang diberi judul “Kesejahteraan Pekerja dan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja”. Penulis melihat bahwa RUU Cipta Kerja sebagai salah satu RUU yang mengusung konsep *Omnibus Law* telah mendapat banyak kritik akibat keresahan pekerja yang khawatir akan kehilangan atau berkurang kesejahteraannya. Tulisan ini berpendapat agar RUU tidak mengurangi hak-hak pekerja yang selama ini ada. Oleh karenanya, perlu pembahasan yang cermat terkait kesejahteraan pekerja. Diharapkan UU Cipta Kerja nantinya dapat memberikan kemudahan usaha dan membuka peluang yang luas bagi investasi, namun tanpa mengabaikan kesejahteraan pekerja. Penulis merekomendasikan agar pembahasan RUU perlu melibatkan semua *stakeholder* termasuk pekerja. Kesejahteraan pekerja menjadi hal penting yang perlu dicermati, agar UU nantinya dapat menjadi payung hukum bagi investasi usaha yang sehat serta dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

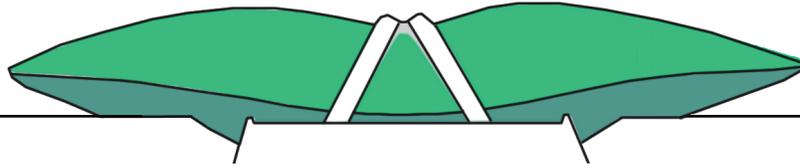
Tulisan selanjutnya diberi judul “Urgensi *Omnibus Law* Keamanan Laut”, merupakan tulisan Poltak Partogi Nainggolan, merupakan hasil penelitian. Sebagai peneliti bidang hubungan internasional, penulis jeli melihat bahwa Indonesia sebagai negara maritim menyisakan berbagai permasalahan serius yang harus segera dapat diatasi melalui *Omnibus Law* mengenai keamanan laut. Kehadiran *Omnibus Law* mengenai keamanan laut semakin dibutuhkan karena permasalahan di laut yang kompleks dengan banyaknya UU yang tumpang-tindih yang mengaturnya dan juga pemangku kepentingan yang masing-masing memiliki dan saling berkonflik kepentingan. Setidaknya, terdapat 18 undang-undang, yang dalam kenyataannya, tumpang-tindih, dengan keberadaan 13-14 pemangku kepentingan yang berbeda di dalamnya. Tanpa reformasi hukum, dengan *Omnibus Law* untuk mengatur dan melindungi perairan Indonesia, akan sulit mengimplementasikan agenda poros maritim untuk menyejahterakan dan memajukan negara. Hambatan dalam pembangunan dan pengamanan Kabupaten Kepulauan Anambas merupakan contoh kasus yang didiskusikan dalam tulisan ini. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara secara mendalam, yang disertai kunjungan ke lapangan, sementara, analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian mengungkap berbagai temuan yang menyimpulkan betapa pentingnya *Omnibus Law*, terutama untuk mengamankan laut Indonesia dari berbagai tindak kejahatan transnasional seperti pencurian ikan, penyelundupan dan lain-lain.

Edisi kali ini diakhiri oleh tulisan Prayudi yang diberi judul “Pemilu sebagai Bagian dari Desain Penataan Sistem Politik yang Demokratis”. Tulisan ini didasarkan atas hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Penulis berpendapat bahwa konsep *Omnibus Law* di bidang politik diharapkan dapat menata sistem politik deliberatif di antara kedua tataran sistem politik, baik di tingkat infrastruktur politik maupun suprastruktur politik dalam rangka menuju konsolidasi demokrasi. *Omnibus Law* diharapkan juga dapat memperkuat sistem presidensial dan menjadi pondasi hubungan pusat-daerah yang kondusif.

Akhir kata, Redaksi mengucapkan terima kasih untuk kontribusi para penulis, masukan dari mitra bestari, dan kerja keras dari Dewan Redaksi. Masukan dari para pembaca budiman dapat disampaikan melalui email Dewan Redaksi. Sampai bertemu kembali dalam edisi Juni 2020.

Jakarta, Maret 2020

Redaksi



Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia

Novianto Murti Hantoro

Peneliti Madya
Hukum
novianto.hantoro@dpr.go.id

Abstract

President Joko Widodo in his inaugural address invited the Parliament to issue 2 (two) laws that would become omnibus law, namely one law which simultaneously revised dozens of laws. Omnibus law then became widely discussed by academics. This paper will analyze the concept of the omnibus law and the challenges of its application in Indonesia. The practice of using omnibus law has been carried out by many countries, especially those that use the tradition of the common law system, while Indonesia inherits the tradition of the civil law system. The tradition of the current legal system is not too strict and dichotomous, but the formation of the omnibus law still needs to pay attention to the provisions of the formation of laws in Indonesia. There are at least 3 (three) challenges to the application of the omnibus law in Indonesia, namely technical legislation problems, the application of the principle of legislation, and the potential for take over regional authority. The DPR needs to discuss the omnibus bill carefully by involving the participation of all stakeholders, so that the aim of simplifying regulations is to attract investors, develop MSMEs, and create employment, become undemocratic and counter-productive.

Keywords

omnibus law, bill, legislation

Daftar Isi

Pendahuluan	2
Konsep, Sejarah, dan Contoh <i>Omnibus Law/Omnibus Bill</i>	3
Tantangan Penerapan <i>Omnibus Law</i> di Indonesia ...	7
Penutup	8
Pustaka Acuan	9

Kata Kunci

omnibus law, rancangan undang-undang, legislasi

Abstrak

Presiden Joko Widodo dalam pidato pelantikannya mengajak DPR untuk menerbitkan 2 (dua) undang-undang yang akan menjadi *omnibus law*, yaitu satu undang-undang yang sekaligus merevisi puluhan undang-undang. *Omnibus law* kemudian menjadi banyak dibahas oleh kalangan akademisi. Tulisan ini akan menganalisis mengenai konsep *omnibus law* dan bagaimana tantangan penerapannya di Indonesia. Praktik penggunaan *omnibus law* telah banyak dilakukan oleh banyak negara, terutama yang menggunakan tradisi *common law system*, sedangkan Indonesia mewarisi tradisi *civil law system*. Tradisi sistem hukum saat ini sudah tidak terlalu ketat dan dikotomis, namun pembentukan *omnibus law* tetap perlu memperhatikan ketentuan pembentukan undang-undang di Indonesia. Setidaknya terdapat 3 (tiga) tantangan untuk penerapan *omnibus law* di Indonesia, yaitu masalah teknik perundang-undangan, penerapan asas peraturan perundang-undangan, dan potensi terjadinya resentralisasi kewenangan. DPR perlu membahas RUU *omnibus law* secara berhati-hati dengan melibatkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan, agar tujuan penyederhanaan regulasi untuk menarik investor, mengembangkan UMKM, dan menciptakan lapangan kerja, menjadi tidak demokratis dan kontra produktif.

Pendahuluan

Presiden Joko Widodo dalam pidato pelantikannya di Sidang Paripurna MPR RI tanggal 20 Oktober 2019 menyampaikan 5 (lima) hal yang akan dikerjakan selama lima tahun ke depan. Salah satunya adalah menyederhanakan segala bentuk kendala regulasi. Presiden menyebutkan:

“... Pemerintah akan mengajak DPR untuk menerbitkan dua undang-undang besar. Yang pertama, UU Cipta Lapangan Kerja. Yang kedua, UU Pemberdayaan UMKM. Masing-masing UU tersebut akan menjadi *Omnibus Law*, yaitu satu UU yang sekaligus merevisi beberapa UU, bahkan puluhan UU. Puluhan UU yang menghambat penciptaan lapangan kerja langsung direvisi sekaligus. Puluhan UU yang menghambat pengembangan UMKM juga akan langsung direvisi.” (Kementerian Luar Negeri, 2019: 7)

Program Presiden kemudian ditindaklanjuti dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020-2024. Pada Sidang Paripurna DPR RI tanggal 17 Desember 2019, DPR RI menetapkan 248 (dua ratus empat puluh delapan) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjadi prioritas. Dari daftar tersebut, terdapat 3 (tiga) RUU yang disebut sebagai *Omnibus Law*, yaitu RUU tentang Cipta Lapangan Kerja, RUU tentang Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian, dan RUU tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. (DPR RI, 2019).

Omnibus Law menjadi istilah baru yang sering digunakan, namun belum ada kesamaan persepsi dan gambaran yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan *Omnibus Law*. Apakah pengertian *Omnibus Law* seperti yang disampaikan oleh Presiden dalam pidato pelantikan, yaitu satu undang-undang yang merevisi puluhan undang-undang? Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan membahas permasalahan mengenai bagaimanakah konsep *Omnibus Law* dan tantangan penerapannya di Indonesia?

Pada saat ini telah banyak tulisan mengenai *Omnibus Law*, di antaranya “Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan” yang ditulis oleh Firman Freaddy Busroh (2017: 227-250). Tulisan ini bertujuan memahami permasalahan regulasi di Indonesia, khususnya masalah pertanahan. Menurut Busroh, terdapat

sekitar 424 regulasi terkait bidang pertanahan, yang beberapa di antaranya memiliki permasalahan penerapan dan benturan antar-instansi. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (pada saat itu) Sofyan Jalil melontarkan gagasan konsep *Omnibus Law* untuk menyelesaikan permasalahan regulasi yang menghambat pertumbuhan investasi di Indonesia.

Busroh menyimpulkan, ada beberapa kelebihan penerapan konsep *Omnibus Law* dalam menyelesaikan sengketa regulasi di Indonesia antara lain:

1. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif, dan efisien;
2. Menyeragamkan kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah, untuk menunjang iklim investasi;
3. Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien, dan efektif;
4. Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama;
5. Meningkatnya hubungan koordinasi antar-instansi yang terkait, karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu;
6. Adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

Selain kelebihan, Busroh juga mengungkapkan beberapa kelemahan, yaitu:

1. Membuka peluang akan ditolak pada saat paripurna atau *judicial review*;
2. Legislatif merasa “dikebiri” karena proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan legislatif (dengan asumsi *omnibus* diterbitkan Presiden dalam bentuk Perppu);
3. Akan memengaruhi stabilitas sistem hukum nasional akibat orientasi kebijakan pemerintah yang berubah sesuai kehendak rezim yang memerintah.

Tulisan berikutnya berjudul “Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model *Omnibus Law*” yang ditulis oleh Henry Donald Lbn. Toruan (2017: 462-472). Menurut Toruan, *Omnibus Law* dapat saja diterapkan dalam penyusunan regulasi badan usaha di Indonesia, namun dalam tata urutan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dikenal peraturan di atas undang-undang. Menurut Toruan, apabila mengatur

objek yang sama seperti badan usaha, hal tersebut tidak menjadi persoalan karena tidak menyentuh objek hukum lain di luar badan usaha.

Lebih lanjut, Toruan menyatakan pembentukan satu regulasi badan usaha dengan model *Omnibus Law* diharapkan menjadi solusi dalam mengatasi tumpang tindihnya regulasi, sekaligus juga kemudahan berusaha yang dapat mendorong peringkat Indonesia. Selain itu, arus masuk investasi bagi kepentingan pembangunan, penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi dapat meningkat. Pembentukan regulasi badan usaha secara komprehensif ini juga akan menghemat waktu dan biaya dibandingkan dengan mengatur secara parsial, misalnya Firma, CV, dan Persekutuan Perdata.

Berbeda dengan tulisan Busroh dan Toruan yang hanya membahas mengenai pertanahan dan badan usaha, tulisan ini bertujuan untuk lebih memperdalam, misalnya dalam hal konsep akan diuraikan pula mengenai sejarah dan contoh *Omnibus Law* di negara lain. Sementara untuk tantangan penerapannya di Indonesia, akan diperdalam masalah teknik perundang-undangan, penerapan asas-asas hukum peraturan perundang-undangan, dan mencermati masalah kemungkinan akan terjadinya resentralisasi kewenangan yang sebelumnya telah diserahkan kepada pemerintah daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Konsep, Sejarah, dan Contoh *Omnibus Law/Omnibus Bill*

Beberapa literatur mengawali pengertian *omnibus* secara gramatikal, yaitu kata *omnibus* yang berasal dari bahasa Latin berarti “untuk semuanya” (Toruan, 2017: 464). Di dalam Black’s *Law Dictionary*, definisi *omnibus* adalah *for all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject* (Black, 1990: 1087). (Untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri Seringkali digunakan dalam RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum). Dari definisi *omnibus*, kemudian diarahkan ke *omnibus bill*. Black (1990: 1087) mendefinisikan *omnibus bill* sebagai berikut:

A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently 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. (Sebuah RUU dalam satu bentuk

yang mengatur bermacam-macam hal yang terpisah dan berbeda, dan seringkali menggabungkan sejumlah subjek yang berbeda dalam satu cara, sedemikian rupa sehingga dapat memaksa eksekutif untuk menerima ketentuan yang tidak disetujui atau juga membatalkan seluruh pengundangan).

Definisi yang lebih sederhana menyebutkan *omnibus bill* adalah *a bill consisting of a number of related but separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing Acts and/or to enact one or several new Acts.*” (House of Commons, Glossary of Parliamentary Procedure, 2011: 38). (Sebuah RUU yang terdiri dari sejumlah bagian terkait tetapi terpisah yang berupaya untuk mengubah dan/atau mencabut satu atau beberapa undang-undang yang ada dan/atau untuk membuat satu atau beberapa undang-undang baru).

Menurut Dodek (2017: 12) di dalam *The House of Commons Procedure and Practice Handbook* (serupa dengan Peraturan Tata Tertib DPR) tidak ditemukan definisi khusus mengenai *omnibus bill*, namun dijelaskan bahwa:

“an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives. The working parliamentary understanding of an omnibus bill is a bill that has “one basic principle or purpose which ties together all the proposed enactments and thereby renders the Bill intelligible for parliamentary purposes.” (RUU omnibus berupaya untuk mengubah, mencabut atau memberlakukan beberapa undang-undang, dan dicirikan oleh fakta bahwa undang-undang tersebut terdiri dari sejumlah inisiatif yang terkait tetapi terpisah. Pemahaman parlementer tentang RUU omnibus adalah RUU yang memiliki satu dasar prinsip atau tujuan yang mengikat semua peraturan yang diusulkan dan dengan demikian membuat RUU tersebut dapat dipahami untuk tujuan parlementer).

Pengertian lain menyebutkan *omnibus bills* *contain separable policies that manifest as huge titles or divisions of a law that originally were, or could be, conceived as stand-alone laws in their own right.* (Whyman, 2016: 92; Krutz, 2001).

Dalam konteks hukum, kata *omnibus* bukan hanya terkait dengan *law* atau *bill*. Di dalam kamus

hukum Black (2017), bahasa latin *omnibus* ini juga digunakan untuk bermacam-macam terminologi hukum, misalnya *omnibus hearing*¹ atau *adagium/prinsip hukum*, seperti: *attornatus fere in omnibus personam domini representat*,² *Falsus in uno, falsus in omnibus*,³ dan lain sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut, 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 di *Black's Law Dictionary*. Istilah yang digunakan adalah *omnibus bill*. *Black's Law Dictionary* merupakan buku yang berisi *Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. Artinya, jika dikaitkan dengan sistem hukum, maka kata *omnibus* memang lebih dekat dengan praktek di Amerika dan Inggris yang menggunakan tradisi sistem *common law*. Sementara Indonesia mewarisi sistem hukum yang digunakan oleh Belanda, yaitu *civil law system*.

Apakah tradisi sistem hukum ini berpengaruh? Dewasa ini, dikotomi *common law* dan *civil law* sudah tidak begitu ketat dan sudah cair. Negara yang menganut *civil law system* seperti Indonesia mulai mengombinasikan beberapa sistem hukum, termasuk sistem hukum Islam. Selain itu, juga ditandai dengan penggunaan *jurisprudence* dan kodifikasi yang mulai ditinggalkan dengan ditandai munculnya undang-undang yang lebih spesifik.

Terlepas dari masalah sistem hukum, menurut penulis *omnibus bill* pada dasarnya dapat dimaknai:

1. Terkait bentuk: ada satu rancangan undang-undang yang mengatur banyak hal yang disatukan;
2. Terkait tujuan: mengatur hal khusus tertentu dengan mengubah beberapa ketentuan di banyak undang-undang agar di badan legislatif dapat dibahas secara bersamaan dan diputuskan dalam satu kali pengambilan keputusan.

Sejarah *omnibus* setidaknya dapat dilihat di banyak negara, namun tulisan ini akan membatasi di negara Kanada.⁴ Selanjutnya sebagai perbandingan

1 *Hearing at which there are many unrelated matters on the agenda for discussion and consideration.* (Dengar pendapat tentang berbagai hal yang tidak berkaitan dalam satu agenda pembahasan dan pemberian pertimbangan).

2 *An attorney represents the person of his master in almost all respects.* (Seorang pengacara mewakili kliennya untuk segala hal).

3 *False in one thing, false in everything.* (Saksi yang memberikan kesaksian palsu tentang suatu hal, tidak kredibel untuk memberikan kesaksian apa pun).

4 Pilihan terhadap Negara Kanada, bukan terkait dengan

akan diuraikan penggunaan *Omnibus Law* di Vietnam⁵, dan Filipina.⁶

Disarikan dari *background paper* yang dipublikasikan Library of Parliament dari Parlemen Kanada tentang *Omnibus bill: Frequently Ask Questions*, Bedard (2012: 2) menyatakan sulit untuk menyatakan kapan pertama kali *omnibus bill* diajukan di Parlemen Kanada. *House of Commons Procedure and Practice* memperkirakan praktek *omnibus bill* dimulai pada tahun 1888, ketika sebuah usul RUU diajukan dengan tujuan meminta persetujuan terhadap dua perjanjian jalur kereta api yang terpisah. Namun demikian, RUU semacam *omnibus* juga ditengarai ada pada awal 1868, yaitu pengesahan sebuah undang-undang untuk memperpanjang waktu berlakunya beberapa undang-undang pasca-Konfederasi Kanada. Undang-undang ini mempunyai satu tujuan untuk memperpanjang berlakunya undang-undang yang akan kadaluarsa dan pada saat yang bersamaan mengubah beberapa peraturan dengan berbagai macam subjek, seperti kebangkrutan, perdamaian di perbatasan, dan perbankan.

Masih menurut Bedard (2012: 2), berdasarkan catatan rapat (*hansard*) di Parlemen Kanada, *omnibus* mendapatkan reaksi negatif pada tahun 1923. Pada saat itu, Senat menolak usulan pemerintah terhadap RUU yang mengatur mengenai Konstruksi Jalur Kereta Api Nasional yang berisi program konstruksi 29 cabang lintasan. Dalam pembahasan, pemerintah disarankan, apabila hendak mengajukan ulang, pengajuannya dalam bentuk RUU yang terpisah untuk setiap lintasan. Pemerintah mengikuti saran tersebut, kemudian mengajukan beberapa RUU secara terpisah.

Salah satu *omnibus bill* terkenal di Kanada (yang kemudian menjadi *Criminal Law Amendment Act*, 1968-69 yang terdiri dari 126 halaman dan 120

masalah sistem hukum, namun adanya beberapa referensi dari *House of Commons Procedure and Practice* Parlemen Kanada yang menguraikan tentang *Omnibus Bill*. Selain itu, terdapat pula tulisan dalam jurnal yang mengkritik penggunaan *Omnibus Bill* saat ini, khususnya *Omnibus Spending Bill*, karena memiliki *constitutional constraints* dan disinyalir tidak demokratis.

5 Pilihan Negara Vietnam karena ada pelajaran menarik yang dapat diambil, yaitu Vietnam terlebih dahulu melakukan kajian sebelum menerapkan *Omnibus Law*. Penggunaan *Omnibus Law* juga dikaji dan masih dibatasi terhadap UU yang terkait dengan implementasi perjanjian perdagangan internasional (WTO), sebelum digunakan untuk bidang-bidang lain.

6 Pilihan Negara Filipina, karena negara tersebut telah menggunakan *Omnibus Law*, yaitu *The Omnibus Investments Code of 1987* (Peraturan Omnibus tentang Investasi Tahun 1987) dengan tujuan yang sama dengan yang akan dilakukan oleh Indonesia, yaitu mempermudah investasi untuk penciptaan lapangan kerja.

klausul) adalah perubahan terhadap *Criminal Code* yang disetujui pada masa kepemimpinan Pierre Eliot Trudeau (Menteri Kehakiman di pemerintahan Lester Pearson). Undang-undang ini mengubah hal-hal yang beragam, yaitu masalah homoseksual, prostitusi, aborsi, perjudian, pengawasan senjata, dan mengemudi dalam keadaan mabuk.

Teknik *omnibus* juga telah coba diadaptasi oleh negara-negara Asia Tenggara. Di Vietnam, penajakan penggunaan teknik *omnibus* dilakukan untuk implementasi perjanjian WTO⁷ (World Bank, 2006). Penggunaan *Omnibus Law* yang lebih mirip dengan apa yang ingin dilakukan oleh Indonesia adalah negara Filipina dengan *Omnibus Investment Code of 1987 and Foreign Investments Act Of 1991*.

Berdasarkan *policy paper* yang disusun oleh Aquino, Correa, dan Ani (2013: 1), pada 16 Juli 1987, Presiden Corazon C. Aquino menandatangani *Executive Order No. 26* yang dikenal sebagai *The Omnibus Investments Code of 1987* (Peraturan Omnibus tentang Investasi Tahun 1987). Peraturan tersebut ditujukan untuk mengintegrasikan, memperjelas, dan menyelaraskan peraturan perundang-undangan tentang investasi untuk mendorong investasi domestik dan asing di negara tersebut. Peraturan ini mencakup ketentuan-ketentuan tentang fungsi dan tugas Dewan Investasi (*Board of Investments*); investasi dengan insentif; insentif untuk perusahaan multinasional; dan insentif untuk perusahaan pemrosesan ekspor.

Undang-Undang Republik No. 7042, yang dikenal sebagai Undang-Undang Penanaman Modal Asing 1991 mencabut Pasal 44 hingga 56 Buku II (Penanaman Modal Asing Tanpa Insentif) dari *Executive Order No. 226*. Undang-Undang Penanaman Modal Asing mempromosikan investasi asing dan menetapkan prosedur untuk mendaftarkan perusahaan yang melakukan bisnis di Filipina yang mencakup pendaftaran investasi yang bukan warga negara Filipina, investasi asing di perusahaan ekspor, investasi asing di perusahaan pasar domestik, daftar area investasi yang dicadangkan untuk warga negara Filipina (daftar negatif investasi asing), penentuan bidang investasi untuk dimasukkan dalam Daftar

C Daftar Negatif Investasi Asing, industri strategis, kepatuhan terhadap standar lingkungan, dan tindakan pemerintah yang konsisten (Aquino, Correa, & Ani, 2013: 2).

Executive Order No. 226 mencabut beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu (Aquino, Correa, dan Ani: 2013, 4):

1. Batas Pambansa Blg. 44 (*The Investment Promotion Act for Less-Developed Areas*) yang disahkan menjadi undang-undang pada 26 November 1979;
2. Batas Pambansa Blg. 391 (*The Investment Incentive Policy Act of 1983*), yang disahkan menjadi undang-undang pada 28 April 1983;
3. *Presidential Decree No. 218 on Prescribing incentives for the establishment of regional or area headquarters of multinational companies in the Philippines* yang disahkan pada 16 Juni 1973;
4. *Presidential Decree 1419 on Prescribing incentives for the establishment of multinational regional warehouses by multinational companies supplying spare parts or manufactured components and raw materials to the Asia-Pacific area*, yang disahkan pada 9 Juni 1978;
5. *Presidential Decree 1623, as amended, on Authorizing the issuance of special investors resident visas to aliens* disahkan pada 17 Mei 1979;
6. *Presidential Decree No. 1789 on Revising, amending and codifying the investment, agricultural and export incentives acts to be known as the Omnibus Investments Code* disahkan pada 16 Januari 1981;
7. *Presidential Decree 2032 on Declaring national policies on agricultural development and promulgating the agricultural incentives act of 1986* yang disahkan pada 4 Februari 1986;
8. *Executive Order 815 on Safeguarding and promoting the development of the Philippine semiconductor electronics industry* ditandatangani pada 26 Juni 1982.

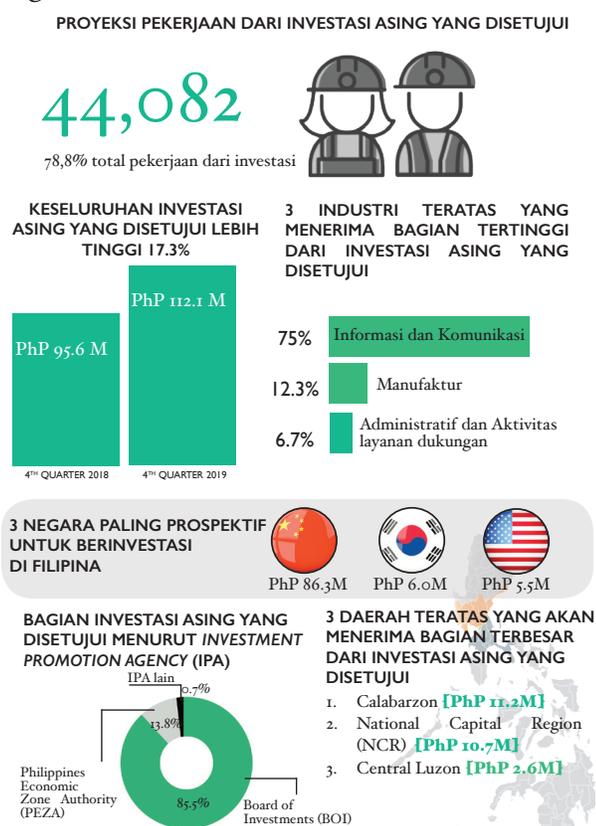
Pada akhirnya Aquino, Correa, dan Ani (2013: 4) menyimpulkan bahwa investasi berfungsi bagaikan “bahan bakar” untuk membuat ekonomi negara tumbuh dan berkembang. Lebih banyak investasi berarti lebih banyak kesempatan kerja dan lebih banyak pendapatan bagi investor, pemerintah, dan pekerja Filipina.

Apakah *omnibus bill* berhasil? Menurut Dodek (2017: 1) selama beberapa dekade penggunaannya, *omnibus bill* berkembang menjadi “*undemocratic practise*” (praktek yang tidak demokratis) dalam pembentukan undang-undang di Parlemen. Dalam platform Pemilu

⁷ Dapat dilihat dari *Study Paper Possible Use of The Omnibus Legislative Technique for Implementation of Vietnam's WTO Obligations and Commitments* yang disusun oleh Institute of Law Science World Bank, Maret 2006. Studi ini cukup komprehensif dan pada akhirnya dinyatakan bahwa secara keseluruhan, studi ini memiliki nilai-nilai teoritis dan praktis untuk Vietnam. Lebih penting lagi, studi ini dapat digunakan tidak hanya untuk implementasi WTO tetapi juga untuk proses reformasi hukum Vietnam.

2015, Partai Liberal Kanada akan mengubah *the House of Commons' Standing Orders* untuk menghentikan "undemocratic practise" penggunaan *omnibus bill*. Patut dipahami bahwa pembahasan *omnibus bill* cenderung tidak memungkinkan bagi parlemen untuk mempunyai waktu yang cukup agar dapat membahas secara mendalam. Selanjutnya, dikaitkan pula dengan doktrin pemisahan kekuasaan, seolah-olah tidak ada pemisahan antara eksekutif dan legislatif, karena legislatif yang dikuasai oleh koalisi pemerintah akan cenderung mendukung apapun yang diajukan pemerintah.

Di Filipina, terdapat data mengenai investasi, sebagai berikut:



Gambar 1. Infografis Investasi Asing yang Disetujui di Filipina Kuartal Keempat 2019

Sumber: Phillipine Statistic Authority, Februari 2020.

Dibutuhkan latar belakang ekonomi untuk menjelaskan apakah *omnibus bill* di Filipina berhasil dengan melihat infografis tersebut secara keseluruhan. Secara umum, dari gambar 1 tersebut, dibandingkan kuartal keempat 2018 terdapat

peningkatan dan proyeksi lapangan kerja dari investasi asing yang disetujui tersebut berjumlah 44.082 atau 78,8% dari total pekerjaan dari investasi. Namun demikian, penulis meyakini bahwa ada potensi naik turun keberhasilan investasi dan penciptaan lapangan kerja dari investasi tersebut, sebagaimana gambar berikutnya.

Tabel 1. Proyeksi Pekerjaan dari Investasi Asing dan Warga Negara Filipina yang disetujui Tahun dari 2016 ke 2017

Agency	2016	2017	% to total 2017	Growth Rate 2016-2017
AFAB	3,258	1,770	0.8	(45.7)
BOI	67,634	76,651	35.2	13.3
BOI ARMM	2,034	1,877	0.9	(7.7)
CDC	18,869	10,175	4.7	(46.1)
CEZA	687	362	0.2	(47.3)
PEZA	98,833	74,073	34.0	(25.1)
SBMA	4,688	52,653	24.2	^^
Total	196,003	217,561	100.00	11.0

Sumber: <http://boi.gov.ph/wp-content/uploads/2018/03/Investment-and-Workfoce-data-2017.pdf>.

Tabel 1 menunjukkan bahwa proyeksi tenaga kerja dari investasi asing dan investasi warga berkebangsaan Filipina antara tahun 2016-2017 terjadi peningkatan dari total 7 (tujuh) lembaga yang menangani investasi di Filipina (*agency*). Namun yang mengalami kenaikan hanya dari BOI (*Board of Investments*), sementara yang lain diproyeksikan mengalami penurunan.

Penulis sependapat dengan Aquino, Correa, dan Ani (2013: 4) bahwa Kode Investasi dan undang-undang yang mengubahnya, hanyalah beberapa dari banyak faktor yang memengaruhi investasi Filipina dan asing di negara tersebut. Investor juga mempertimbangkan situasi kedamaian dan ketertiban, kepercayaan pada kepemimpinan, dan etos kerja rakyat sebelum investasi dilakukan. Artinya, keberhasilan investasi dan terciptanya lapangan kerja di Indonesia juga tidak semata-mata hanya karena penyederhanaan izin dengan mengubah banyak undang-undang, namun juga terkait dengan faktor lain, seperti keamanan dan kepercayaan.

Tantangan Penerapan *Omnibus Law* di Indonesia

Penerapan *Omnibus Law* di Indonesia akan dihadapkan dengan beberapa tantangan, antara lain:

1. Teknik Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan sampai dengan format dan teknik perancangan undang-undang, diatur secara rigid dalam UU No. 12 Tahun 2011 berikut lampirannya. Bentuk RUU dalam lampiran II BAB IV, yaitu:

- a. Rancangan undang-undang pada umumnya
- b. Bentuk rancangan undang-undang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang
- c. Bentuk rancangan undang-undang pengesahan perjanjian internasional yang tidak menggunakan bahasa Indonesia sebagai salah satu bahasa resmi
- d. Bentuk rancangan undang-undang perubahan undang-undang
- e. Bentuk rancangan undang-undang pencabutan undang-undang
- f.dan seterusnya

RUU *omnibus* tidak dikenal sebagai salah bentuk RUU, namun terdapat korelasi dengan bentuk RUU yang terdapat di huruf a, huruf d, dan huruf e. Apabila hanya merevisi/mengubah undang-undang (berupa penghapusan dan penambahan beberapa ketentuan), yang digunakan adalah format huruf d. Namun, hal ini berarti akan ada banyak RUU yang harus diajukan, misalnya RUU perubahan atas UU Ketenagakerjaan, RUU Perubahan atas UU UMKM, RUU Perubahan atas Penanaman Modal, dan lain-lain. Jika mencabut keseluruhan ketentuan dalam satu undang-undang, yang digunakan adalah bentuk RUU huruf e berupa RUU Pencabutan yang juga akan menjadi banyak RUU.

Penggunaan bentuk RUU pada umumnya sebagaimana huruf a, berarti ada satu RUU baru dengan Ketentuan Penutup yang mengubah/mencabut ketentuan di beberapa undang-undang. Apakah sebuah RUU dapat mengubah/mencabut ketentuan undang-undang lain yang tidak mengatur tentang hal yang sama/judul yang sama?

Pada dasarnya hal ini terkait dengan asas perundang-undangan. Salah satu asas peraturan perundang-undangan menyebutkan bahwa sebuah peraturan dapat diubah dan dicabut dengan peraturan yang lebih tinggi atau sederajat. Berdasarkan hal tersebut, maka dimungkinkan adanya undang-undang yang mencabut undang-undang lain yang

tidak mengatur hal atau judul yang sama. Dalam prakteknya, hal ini sudah pernah dilakukan seperti Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mencabut ketentuan Bab DPRD dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Teknik perubahan undang-undang yang belum pernah atau jarang terjadi adalah penghapusan ketentuan dalam puluhan undang-undang dengan satu undang-undang. Di dalam RUU Cipta Kerja, perubahan undang-undang tidak dilakukan di dalam ketentuan penutup seperti biasanya, namun terselip di antara beberapa bab dan pasal. Hal ini menjadi tidak lazim dan memerlukan kecermatan dan kehati-hatian, karena ada kemungkinan ketentuan yang dicabut merupakan "roh" dari undang-undang tersebut yang bisa mengakibatkan undang-undangnya secara keseluruhan menjadi kehilangan makna atau tidak implementatif.

Permasalahan berikutnya yang sering dikemukakan, termasuk oleh mantan Hakim Konstitusi, Maria Farida Indrati (2020), adalah setiap undang-undang sederajat. Indonesia tidak lagi mengenal undang-undang payung atau *umbrella act*. Pada masa lalu dikenal adanya undang-undang pokok, seperti pokok-pokok kekuasaan kehakiman, pokok-pokok kepegawaian, dan lain-lain, namun sekarang hal tersebut tidak dikenal lagi. Artinya, tidak bisa diasumsikan undang-undang *omnibus* ini kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang lain.

2. Penerapan Asas

Salah satu asas hukum yang dikenal adalah *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Menurut Bagir Manan (2004: 56) ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*:

- a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- b. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
- c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

Beberapa contoh penerapan asas ini dapat dilihat antara KUHP dengan UU Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor merupakan *lex specialis* dari KUHP). Hukum acaranya pun ada beberapa yang *lex specialis* dari KUHP), UU Pemerintahan Daerah dengan UU DKI, UU Pemerintahan Aceh, UU Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, UU tentang Otonomi Khusus Papua, sebagai *lex specialis*-nya. UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan UU Pemerintahan Aceh, dan UU Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai *lex specialis*-nya, dan masih banyak lagi.

Contoh *omnibus* di Kanada tentang *Criminal Law* mudah dipahami karena dalam satu rezim, sama halnya dengan KUHP dengan pidana-pidana khusus di beberapa undang-undang. Dalam konteks *omnibus* di Indonesia, sulit untuk memutuskan mana yang lebih khusus antara UU Cipta Kerja nantinya dengan UU Ketenagakerjaan, UU PT, UU Penanaman Modal Asing. Permasalahan kekhususan, misalnya UU Kehutanan di dalamnya mengatur juga sumber daya alam, misalnya ada pertambangan di dalam hutan. Masing-masing pemangku kepentingan akan mengklaim untuk memberlakukan undang-undang di bidangnya.

Terkait dengan hal tersebut, undang-undang *omnibus* kemudian akan dihadapkan dengan asas hukum peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama (*lex posterior derogat legi priori*). Artinya, tidak menutup kemungkinan, ketentuan dalam undang-undang *omnibus* juga dapat dihapus atau direvisi oleh undang-undang yang baru, meskipun bukan *omnibus*. Kekacauan hukum akan terjadi apabila undang-undang tersebut saling hapus dan saling mengesampingkan.

3. Kekhawatiran Resentralisasi

Undang-Undang *omnibus* di negara asalnya, merupakan negara federal. Dalam negara kesatuan dengan dasar otonomi, *omnibus bill* berpeluang mereduksi kewenangan-kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah, termasuk daerah yang telah ditetapkan sebagai daerah khusus, memiliki otonomi khusus, atau daerah istimewa. Misalnya terkait perizinan, ada kemungkinan RUU Cipta Kerja ini nantinya menarik kewenangan perizinan yang tadinya sudah diserahkan kepada daerah ke pemerintah pusat demi penyederhanaan perizinan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 166 RUU tentang

Cipta Kerja yang pada angka 3, Pasal 251 ayat (2) UU Pemda diubah menjadi: Perda Provinsi dan peraturan gubernur dan/atau Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Presiden.

Permasalahan ini perlu dicermati secara berhati-hati, karena akan menganulir sistem otonomi daerah yang telah diperjuangkan pada masa reformasi. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dipikirkan agar RUU *omnibus* tidak sekedar “menghapus atau merevisi”, namun diberikan klausul sebagai “berlaku khusus”. Artinya, sepanjang tidak terkait langsung dengan apa yang dituju dengan RUU *omnibus*, ketentuan undang-undang lain masih berlaku untuk hal-hal tertentu, tidak dihapus secara keseluruhan.

Penutup

Untuk menjawab permasalahan mengenai konsep *Omnibus Law* dapat disampaikan bahwa konsep *Omnibus Law* atau *omnibus bill* tidak dapat didefinisikan secara sederhana sebagai satu undang-undang atau satu RUU yang merevisi puluhan undang-undang. *Omnibus Law* bukan undang-undang induk/payung/pokok dan bukan pula kodifikasi. Konsep *Omnibus Law* terkait dengan masalah teknik perundang-undangan, yaitu suatu bentuk rancangan undang-undang yang mengatur banyak hal yang disatukan dan terkait pula dengan tujuan, yaitu mengatur hal khusus tertentu (tematik) dengan mengubah beberapa ketentuan di banyak undang-undang agar di badan legislatif dapat dibahas secara bersamaan dan dalam satu kali pengambilan keputusan.

Terkait masalah tantangan penerapannya di Indonesia, konsep *omnibus* akan dihadapkan pada beberapa tantangan, yaitu teknik peraturan perundang-undangan, penerapan asas peraturan perundang-undangan, dan potensi terjadinya resentralisasi. Konsep rancangan undang-undang *omnibus* (*omnibus bill*) merupakan hal baru yang coba diterapkan dalam sistem hukum di Indonesia, khususnya dalam pembentukan undang-undang. Untuk itu, perlu kesepakatan dan kesepahaman antara pembentuk undang-undang, baik terkait dengan format dan mekanisme pembahasan. Apabila tidak sesuai dengan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Undang-Undang tersebut perlu disesuaikan pula terlebih dahulu.

Permasalahan transparansi juga perlu mendapatkan perhatian, karena ada asumsi penyusunan RUU ini kurang melibatkan partisipasi banyak pihak untuk menghindari penolakan yang masif seperti halnya RUU KUHP. DPR perlu membahas RUU *Omnibus Law* secara berhati-hati dengan melibatkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan, agar tujuan penyederhanaan regulasi untuk menarik investor, mengembangkan UMKM, dan menciptakan lapangan kerja tidak kontra produktif dan tidak demokratis. DPD meskipun, bukan dalam konteks ikut mengambil keputusan, namun perlu untuk dilibatkan dalam pembahasan ini, karena akan menyangkut masalah kewenangan daerah.

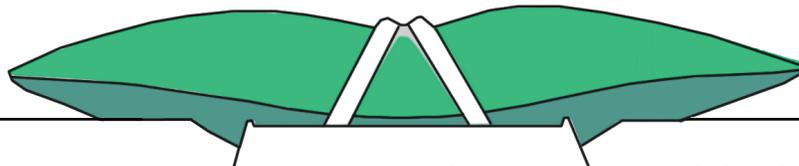
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Aquino A.P., Correa B.D., & Ani P.A.B. (2013). *Executive Order 226: Creating an Environment for a Vibrant Investment in the Philippines*. ap.ftc.agnet.org. Diakses dari http://ap.ftc.agnet.org/ap_db.php?id=152
- Black. H.C. (1990). *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (6th ed.). St. Paul, Minn. West Publishing.
- Busroh. F.F. (2017). Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan Regulasi Masalah Pertanahan. *Arena Hukum*, 10(2), 227-250. Diakses dari <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01002.4>
- Dodek, A.M. (2017). *Omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*. *Ottawa Law Review*, 48(1). 5-42. Diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>
- DPR RI. (2019). Prolegnas Long List. *dpr.go.id*. Diakses dari <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>
- Indrati, M.F. (2020, Januari 4). *Omnibus Law*, UU Sapu Jagat? *Kompas.com*. Diakses dari <https://kompas.id/baca/opini/2019/12/31/omnibus-law-uu-sapujagat/?fbclid=IwAR1sLreBED9ik8qXkbQLCEvisWnSVKLptAX9ghCLa3zBLcMVwsMj59ILR74>
- Institute of Law Science World Bank. (2006). *Study Paper Possible Use of The Omnibus Legislative Technique for Implementation of Vietnam's WTO Obligations and Commitments*. Diakses dari http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/147271-1169742068115/21085744/study-report_omnibus_legal_technique.pdf
- Kementerian Luar Negeri. (2019). *Pidato Presiden RI pada Sidang Paripurna MPR RI dalam rangka Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Periode 2019-2024*. Diakses dari <https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2FoLoRvY3VtZW50cy9QaWRhdG8vTGpmbm5YS9QaWRhdG8lMjBQcmVzaWRlbiUyMFJJJTlWmMjAlMjBPa3QlMjAyMDE5LnBkZg==>
- Manan, Bagir. (2004). *Hukum Positif Indonesia; Suatu Kajian Teoritik*. Yogyakarta. FH UII Press.
- Toruan, H.D.L. (2017). Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model *Omnibus Law*. *Jurnal Hukum to-ra*, 3(1), 463-472. Diakses dari http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Fjy59Qp_UEJ:ejournal.uki.ac.id/index.php/tora/article/download/1118/947+&cd=5&hl=id&ct=clnk&gl=id
- Whyman, M.C. (2016). *The Roots of Legislative Durability How Information, Deliberation, and Compromise Create Laws that Last*. Diakses dari <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/68544/WHYMAN-DISSERTATION-2016.pdf?sequence=1>

halaman ini sengaja dikosongkan



Pembentukan *Omnibus Law* dalam Upaya Meningkatkan Investasi

Mandala Harefa* & Achmad Sani Alhusain**

*Peneliti Utama
Ekonomi Kebijakan Publik
mandhar@dpr.go.id

**Peneliti Madya
Ekonomi Kebijakan Publik
achmad.alhusain@dpr.go.id

Keywords

omnibus law, opportunities, foreign investment, overlapping

Abstract

Opportunities to increase foreign investment due to the trade war between the United States and China have not been optimally utilized by Indonesia. This was allegedly due to the overlapping of regulations, mainly related to business licensing. This also causes the World Bank's assessment of the ease of doing business in Indonesia in 2020 to remain in rank 73 with 2019. One of the efforts made by President Joko Widodo to solve the problem is to simplify regulations that are considered to have the potential to overlap through the drafting of 3 bills of omnibus law, namely: Employment Creation, Taxation and Empowerment of MSMEs. These efforts must be given appreciation in improving Indonesia's investment climate to be more competitive. However, the omnibus law is not a simple bill but contains a lot of substance and the range of regulation will be very broad. Therefore, in deliberating these bills both the government and the House of Representatives must focus so that none of the provisions that were originally there are lost due to the large number of substances discussed. The main thing to note is that the birth of the omnibus law in addition to being an attraction for investors must also be able to increase small scale business opportunities and obtain jobs for the people of Indonesia so as to encourage economic growth that creates equitable prosperity.

Daftar Isi

Pendahuluan	12
Kondisi dan Kemudahan Bisnis Indonesia	13
Pembentukan <i>Omnibus Law</i>	14
Harapan dan Target Investasi	17
Penutup	18
Pustaka Acuan	19

Kata Kunci

omnibus law, peluang, investasi asing, tumpang tindih

Abstrak

Peluang masuknya investasi asing akibat perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok belum dapat dimanfaatkan secara optimal oleh Indonesia. Hal tersebut disinyalir disebabkan masih banyaknya tumpang-tindih aturan terutama berkaitan dengan perizinan usaha. Hal ini pula yang menyebabkan penilaian Bank Dunia atas *ease of doing business* Indonesia tahun 2020 masih tetap di posisi ke-73 atau sama dengan tahun 2019. Salah satu upaya untuk menyelesaikan persoalan tersebut adalah dengan menyederhanakan regulasi melalui pembentukan 3 *omnibus law*, yaitu: Cipta Kerja, Perpajakan dan Pemberdayaan UMKM. Upaya ini harus diberikan apresiasi dalam meningkatkan iklim investasi Indonesia agar lebih berdaya saing. Namun demikian, upaya ini tentu tidak sederhana karena banyak substansi dan rentang pengaturannya akan sangat luas. Oleh karena itu, untuk pembahasannya, pemerintah dan DPR harus fokus agar tidak ada ketentuan yang semula ada menjadi hilang akibat dari banyaknya substansi yang dibahas. Hal utama lain yang harus diperhatikan bahwa lahirnya *omnibus law* selain untuk menarik investor juga harus dapat meningkatkan kesempatan berusaha bagi UMKM dan peluang kerja bagi rakyat sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi yang menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan.

Pendahuluan

Pada saat membuka Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 di Istana Negara, tanggal 16 Desember 2019, Presiden Joko Widodo mengatakan bahwa setidaknya ada tiga RUU *Omnibus law* yang akan diajukan oleh pemerintah kepada DPR. Ketiganya RUU tersebut adalah RUU *Omnibus law* Perpajakan, RUU *Omnibus law* Cipta Kerja, dan RUU *Omnibus law* Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM).

Secara umum *omnibus law* merupakan salah satu upaya untuk menyederhanakan regulasi yang dianggap berpotensi terjadinya tumpang tindih peraturan. Ide untuk mengatasi persoalan tumpang tindih aturan dalam konsep *omnibus law* ini pertama kali disampaikan pada rapat kerja pemerintah tanggal 28 Maret 2018. Hal ini merupakan suatu respons atau evaluasi atas gagalnya implementasi dari 16 paket kebijakan ekonomi yang dikeluarkan pemerintah untuk mengoptimalkan potensi investasi akibat regulasi dan perizinan yang tumpang tindih (Kontan.co.id, 2019).

Berbagai kebijakan dalam upaya menarik investasi belum berhasil dicapai oleh Indonesia meski telah berkali-kali dibahas. Hingga membuat Indonesia masih kalah bersaing dengan negara tetangga. Para investor asing, justru lari ke negara-negara tetangga, seperti Vietnam, Malaysia, Kamboja, dan Thailand. Dicontohkan beberapa waktu lalu 33 perusahaan asal Tiongkok memutuskan untuk menanamkan modalnya di luar negeri. Dari 33 perusahaan itu, tidak ada yang menanamkan modalnya ke Indonesia (Cnbcindonesia.com, 2019).

Sebanyak 23 investor memilih Vietnam, 10 investor lainnya menanamkan modalnya di Malaysia, Thailand, dan Kamboja. Pada tahun 2017, sebanyak 73 perusahaan Jepang memilih melakukan relokasi dan Vietnam menjadi salah satu tujuan utama. Sebanyak 43 perusahaan memilih menanamkan modal di Vietnam. Sementara itu, 11 perusahaan ke Thailand, dan Filipina. Hanya 10 perusahaan Jepang menanamkan modal di Indonesia. Perkembangan investasi ini menjadi perhatian serius dan harus segera dicari solusinya. Pelajaran penting dari kondisi ini adalah bagaimana Indonesia dapat mencontoh keberhasilan Vietnam dalam menarik investor asing untuk menanamkan modalnya. Salah satu faktor penting dari keberhasilan Vietnam adalah tidak lepas dari regulasi perizinan dan aturan yang sangat jelas dan lebih ringkas, termasuk aturan perburuhan (Kompas.com, 2019).

Banyaknya relokasi investor merupakan dampak dari perang dagang antara Amerika Serikat (AS) dengan Tiongkok yang membawa berkah bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Sejumlah industri di Tiongkok melakukan relokasi pabriknya karena tidak mau terkena dampak kenaikan tarif. Namun, yang menjadi pertanyaan mengapa relokasi industri dari Tiongkok tidak memindahkan pabriknya ke Indonesia? Salah satu masalah yang menjadi pertimbangan adalah masalah perizinan yang tidak mudah dibandingkan negara-negara kawasan ASEAN. Selain itu, kecenderungan investor asing dalam merelokasi usahanya: *pertama*, melihat ketersediaan lahan yang tidak tumpang tindih dan mudah didapat. *Kedua*, keterbukaan sebuah negara dalam menerima bidang usaha seluas-luasnya (Kontan.co.id, 2019).

Kondisi tersebut dapat dilihat dari laporan Bank Dunia mengenai kemudahan berinvestasi dan berusaha di Indonesia, dimana *ease of doing business* di Indonesia tetap berada pada peringkat ke-73 dalam laporan *Doing Business 2020* yang dirilis oleh Bank Dunia. Meskipun peringkatnya tetap, Indonesia mencatatkan peningkatan skor pada indeks dari 67,96 pada tahun lalu menjadi 69,6. Sebagai informasi, metode indeksasi *Doing Business 2020* yang digunakan Bank Dunia menggunakan metode sederhana untuk menghitung ekonomi mana saja yang sudah meningkatkan kemudahan bisnis. Bank Dunia memilih negara yang menerapkan reformasi kebijakan yang membuatnya lebih mudah melakukan bisnis sepanjang 2018-2019, dengan melihat tiga atau lebih dari 10 faktor penentu yang termasuk dalam tema laporan tahun ini (Bisnis.com, 2019). Sebetulnya pemerintahan di era Presiden Jokowi-JK pada periode 2014-2019 telah banyak melakukan berbagai perbaikan untuk meningkatkan minat investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Salah satu upaya dan perbaikannya adalah dengan menerbitkan belasan paket kebijakan ekonomi yang memangkas berbagai perizinan, namun belum berdampak signifikan terhadap peningkatan investasi.

Tulisan ini akan membahas upaya pemerintah dalam menarik investasi asing guna meningkatkan pertumbuhan investasi melalui pembentukan *omnibus law*. Namun, sebelum pembahasan hal tersebut terlebih dahulu akan dianalisis mengenai kondisi dan kemudahan berbisnis di Indonesia. Melalui kajian terhadap rancangan *omnibus law* cipta kerja, *omnibus law* perpajakan, dan *omnibus*

law pemberdayaan UMKM diharapkan dapat mendorong peningkatan pertumbuhan investasi sehingga dapat menjadi pendongkrak pertumbuhan ekonomi Indonesia. Rekomendasi tulisan ini diharapkan dapat menjadi materi atau bahan masukan dalam pembahasan regulasi investasi terutama terkait perizinan.

Kondisi dan Kemudahan Bisnis Indonesia

Bank Dunia menyoroti sejumlah kondisi yang mendukung kemudahan bisnis di Indonesia antara lain proses untuk memulai bisnis, urusan perpajakan, hingga kegiatan perdagangan lintas batas. Namun demikian, Indonesia harus memperbaiki banyak hal untuk meningkatkan kemudahan berbisnis seperti penyederhanaan prosedur perizinan dan pembayaran pajak. Dari indikator memulai usaha (*starting a business*), proses memulai usaha di Indonesia masih harus melewati 11 prosedur, jauh di atas rata-rata negara di kawasan Asia Pasifik dan Asia Timur yang sebanyak 6,5 prosedur.

Selain itu, di sektor pembayaran pajak (*paying taxes*), jumlah pembayaran pajak di Indonesia mencapai 26 jenis per tahun. Sementara itu, rata-rata negara kawasan Asia Pasifik dan Asia Timur hanya memiliki 20,6 jenis pajak. Penegakan hukum terhadap kontrak (*enforcing contracts*) merupakan aspek lain yang masih memerlukan banyak perbaikan. Biaya yang harus dikeluarkan pengusaha untuk hal ini mencapai 74 persen dari nilai klaim, lebih tinggi bila dibandingkan dengan rata-rata kawasan tersebut sekitar 47,2 persen dari nilai klaim (Tempo.co, 2019). Merujuk pada indikator tersebut memberikan informasi yang sangat jelas bahwa masih banyak yang perlu dibenahi untuk dapat bersaing guna merebut minat investor asing agar mau menanamkan modalnya di Indonesia.

Salah satu implikasi dari masalah tersebut, posisi kemudahan berbisnis di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara, masih belum bergerak naik dalam peringkat kemudahan bisnis pada tahun 2020 (Tabel 1). Indonesia saat ini berada di posisi tengah-tengah di antara negara ASEAN, tidak terlalu unggul juga tidak terlalu kalah. Namun jika ruang lingkup dikerucutkan pada tujuh negara utama ASEAN, Indonesia terhitung kalah dan hanya unggul terhadap Filipina.

Tabel 1. Indeks Doing Business Negara Asia Tenggara

Negara	Skor 2019	Skor 2020	Perbaikan	Peringkat 2019	Peringkat 2020	Perubahan
Singapura	85.2	86.2	1.0	2	2	0
Malaysia	80.6	81.5	0.9	15	12	3
Thailand	78.5	80.1	1.7	27	21	6
Brunei	72.0	70.1	-1.9	55	66	-11
Vietnam	68.4	69.8	1.4	69	70	-1
Indonesia	68.0	69.6	1.6	73	73	0
Filipina	67.7	62.8	5.1	124	95	29
Kamboja	54.8	53.8	-1.0	138	144	-6
Laos	51.3	50.8	-0.5	154	154	0
Myanmar	44.7	46.8	2.1	171	165	6
Timor Leste	41.6	39.4	-2.2	178	181	-3

sumber: World Bank, 2019

Pada Tabel 1 ditunjukkan bahwa Singapura di tingkat ASEAN menempati posisi pertama. Sementara itu, di tingkat dunia, Singapura menempati peringkat ke dua setelah Selandia Baru. Malaysia dan Thailand sama-sama naik peringkat sebanyak 3 poin dan 6 poin, membawa kedua negara ini ke ranking 12 dan 21 dunia. Peringkat kemudahan bisnis kedua negara tersebut lebih baik dibandingkan negara-negara maju. Thailand yang di peringkat 21, misalnya, mengalahkan Jerman (22), Kanada (23), Jepang (29), Tiongkok (31), Prancis (32), Swiss (36), Belanda (42), Belgia (46) hingga Italia (58).

Sedangkan negara kesultanan Brunei Darussalam peringkatnya anjlok 11 poin berpeluang dilewati Indonesia karena kini berada di peringkat 66, setelah tahun 2019 di peringkat 55. Turunnya peringkat negara monarki tersebut terjadi karena skornya melemah 1,93 poin. Bahkan Vietnam juga berpeluang terlewat oleh Indonesia, karena peringkatnya turun 1 posisi menjadi 70. Skornya hanya mengalami perbaikan sebesar 1,44 poin (ke 69,8) atau lebih lambat dari skor Indonesia yang membaik 1,64 poin (ke 73).

Namun demikian, Indonesia harus mewaspadai negara Filipina karena sukses melangkahi 29 negara, sehingga kini berada di posisi 95, setelah pada laporan *ease of doing business* tahun 2019 berada di posisi 124. Jika konsistensi ini dijaga hingga membukukan lompatan serupa, bisa jadi Indonesia akan kalah

bersaing pada 2021. Namun secara global, perbaikan Indonesia masih lebih baik dibandingkan dengan lima negara yang merosot di bawah peringkat Indonesia, yaitu: Kostarika (turun dari 67 menjadi 74), Peru (dari 68 ke 76). Yunani (dari 72 menjadi 79), Kirgistan (dari 70 menjadi 80), dan Albania (dari 63 ke 82).

Dengan melihat kondisi dan kemudahan berbisnis tersebut, tentunya Indonesia harus melakukan berbagai upaya. Terlebih saat ini Indonesia hanya unggul dari negara-negara dengan produk domestik bruto kecil. Pemerintah harus kerja keras bila ingin mencapai rangking *ease of doing business* di angka 40 pada tahun 2021. Hal ini menjadi penting agar investor asing lebih tertarik untuk menanamkan modalnya di sektor riil Indonesia sehingga pertumbuhan ekonomi lebih meningkat.

Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Lewis dalam Todaro (2006: 132) yang menyatakan bahwa pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap penyerapan tenaga kerja dimulai dari investasi di sektor industri, dan akumulasi modal secara keseluruhan di sektor modern akan menimbulkan perluasan *output* pada sektor modern tersebut. Pengalihan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor modern (industri) selanjutnya akan meningkatkan pertumbuhan *output* dan peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor modern.

Menurut Kuncoro (2010: 137), pertumbuhan ekonomi juga tergantung dari besaran nilai investasi yang masuk dan mampu menggerakkan perekonomian. Artinya, kontribusi investasi terutama investasi pada sektor riil seperti sektor industri dapat menjadi kunci pembukaan lapangan kerja. Pembukaan lapangan kerja ini memberikan manfaat yang besar bagi Indonesia yang saat ini memiliki bonus demografi, dimana masyarakat angkatan kerja cukup banyak sehingga dapat memanfaatkan peluang kesempatan kerja kedepan. Pada akhirnya pertumbuhan ekonomi pun berpotensi meningkat sangat tinggi.

Namun, dari hasil survei World Bank (2003) menunjukkan bahwa selain stabilitas makroekonomi, investor juga menyoroti masalah kebijakan yang tidak pasti dan korupsi. Selain itu regulasi masalah tenaga kerja juga seringkali menjadi perhatian utama. Peningkatan investasi membutuhkan serangkaian reformasi struktural, termasuk menurunkan tingkat korupsi, memperbaiki sistem dan administrasi perpajakan, mendorong terciptanya kepastian hukum serta menyediakan infrastruktur yang memadai.

Pembentukan *Omnibus Law*

Dalam lima tahun terakhir pemerintah Indonesia sudah berupaya untuk mendorong terciptanya peningkatan investasi melalui berbagai paket kebijakan ekonomi. Namun, berbagai kebijakan tersebut belum mampu untuk menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Indonesia juga belum dapat memanfaatkan peluang investasi pada saat terjadinya perang dagang antara Tiongkok dan Amerika Serikat. Demikian pula, peringkat Indonesia dalam *ease of doing business* 2020 yang dikeluarkan Bank Dunia masih diposisi 73 dan belum meningkat dari tahun 2019. Hal ini harus menjadi bahan evaluasi agar kebijakan dan peluang dapat sinkron serta manfaat dari suatu kebijakan harus dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintahan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin telah menyadari kondisi ini dan berusaha untuk secepat mungkin melakukan perbaikan terutama yang berhubungan dengan hambatan regulasi yang disinyalir sebagai salah satu penyebab kurangnya minat investor asing menanamkan modalnya di Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah berencana untuk membentuk *Omnibus law* Cipta Kerja dan *Omnibus law* Perpajakan yang dalam waktu dekat akan segera disampaikan ke DPR untuk dibahas. Selanjutnya pemerintah juga akan membentuk *Omnibus law* Pemberdayaan UMKM sebagai upaya meningkatkan daya saing UMKM nasional.

Omnibus law merupakan satu Undang-Undang (UU) yang merevisi sejumlah UU sekaligus untuk menysasar isu besar di sebuah negara. *Omnibus law* yang dikenal dengan UU sapu jagat ini dimaksudkan untuk merampingkan dan menyederhanakan berbagai regulasi agar lebih tepat sasaran. Sejumlah negara telah menerapkan *omnibus law*, seperti Kanada, Amerika Serikat, dan Irlandia. Irlandia bahkan menerbitkan UU *Omnibus law* yang merevisi lebih dari 3.000 UU (Investor.id, 2019).

Penyederhanaan regulasi dengan skema *omnibus law* ini diyakini merupakan salah satu upaya strategis mewujudkan Indonesia maju 2045 dalam menstimulus perekonomian. Untuk mencapai visi tersebut maka Indonesia memerlukan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi lagi. Oleh sebab itu diperlukan investasi khususnya pada industri yang berorientasi ekspor dan substitusi impor. Langkah strategis dalam penyiapan mendatangkan investasi ke Indonesia, hal ini diperlukan karena investasi sangat berperan dalam membuka lapangan kerja seluas-luasnya. Pada konteks saat ini, ada kondisi

ketidakpastian global dan perlambatan ekonomi dunia. Kondisi nasional pertumbuhan ekonomi masih pada kisaran 5% dalam 5 tahun terakhir. Realisasi Investasi 2019 Kuartal III Rp601,3 triliun. Ketenagakerjaan diwarnai 7,05 juta orang pengangguran. Ada juga masalah ekonomi dan bisnis, overlapping regulasi, rendahnya efektivitas investasi, besarnya jumlah UMKM namun tidak produktif. Diharapkan pada saat itu Indonesia menjadi negara maju dengan ekonomi berkelanjutan (*sustainable economy*), lima besar ekonomi dunia, keluar dari jebakan negara berpendapatan menengah (*Middle Income Trap*), tingkat kemiskinan mendekati 0%, PDB mencapai USD 7 triliun, peringkat ke-4 PDB Dunia serta Tenaga Kerja berkualitas.

1. Omnibus Law Cipta Kerja

Berkaitan dengan pembentukan *Omnibus law* Cipta Kerja, pemerintah sebagaimana disampaikan Kepala Biro Hukum, Persidangan dan Hubungan Masyarakat Kemenko Perekonomian, I Ketut Hadi Priatna mengklaim bahwa sampai akhir bulan Januari 2020 sudah berupaya mengidentifikasi berbagai undang-undang (UU) yang sekiranya bersentuhan atau beririsan dengan *Omnibus law* Cipta Kerja. Disebutkan bahwa ada sekitar 81 UU yang terdampak *Omnibus law* Cipta Kerja. Jumlah UU terdampak *omnibus law* bertambah banyak dari pembahasan terdahulu yang semula 79 UU dengan 1.244 Pasal menjadi 81 UU (Tempo.co, 2020).

Yang menarik adalah *pertama*, *Omnibus law* Cipta Kerja yang telah diserahkan ke DPR RI oleh pemerintah, merupakan produk Rancangan UU (RUU) yang sangat luas cakupan pengaturannya. Hal ini akan membutuhkan waktu dan konsentrasi penuh dalam pembahasan RUU ini agar tidak ada aturan yang sebelumnya ada dalam UU terpisah menjadi hilang dalam *Omnibus law* Cipta Kerja ini. *Kedua*, belum juga *Omnibus law* Cipta Kerja ini ditanda tangani oleh Presiden untuk selanjutnya disampaikan ke DPR untuk dibahas bersama, RUU ini sudah mendapatkan respons yang berbeda dari para pemangku kepentingan terhadap substansi. Sebagai contoh, para pengusaha yang tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) mengharapakan RUU *omnibus law* yang telah disusun pemerintah bisa segera disahkan sehingga bisa cepat diimplementasikan. Namun ada beberapa catatan bahwa untuk mendorong efektivitas pelaksanaan RUU ini maka diperlukan dukungan oleh peraturan turunan yang sejalan. Selain itu juga dibutuhkan

keterbukaan dari pemerintah mengenai draf RUU agar setiap komponen masyarakat yang terdampak dari *omnibus law* dapat memahami regulasi ini (Cnbcindonesia.com, 2020).

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) Said Iqbal menyoroti soal pembahasan *Omnibus law* Cipta Kerja yang disebutkan dibahas secara tertutup. Menurutnya, *omnibus law* tersebut dikhawatirkan hanya untuk kepentingan pengusaha, bukan buruh. Ditambahkannya bahwa diyakini ada 6 hal yang berpotensi merugikan buruh jika *omnibus law* diberlakukan. Enam poin itu antara lain terkait hilangnya upah minimum diganti upah per-jam, hilangnya pesangon, diperbolehkan outsourcing dan pekerja kontrak tanpa batas, tenaga kerja asing, jaminan pensiun dan kesehatan dihilangkan hingga sanksi pidana pengusaha yang melanggar aturan ketenagakerjaan dihilangkan. Pendapat yang sama juga disampaikan Ketua Konfederasi Serikat Pekerja Nasional (KSPN) Ristadi (Detik.com, 2020).

Respon lain terkait dengan substansi, peneliti Institute for Development of Economics and Finance (Indef) Abra El Talattoy, mengatakan bahwa pembentukan BUMN khusus ditemukan dalam klaster kelima pembahasan RUU Cipta Kerja. Klaster tersebut membahas sektor minyak dan gas bumi. Di antaranya berisi, pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan dapat membentuk BUMN Khusus untuk melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Kebijakan itu berpotensi menimbulkan benturan BUMN khusus dengan induk perusahaan. Dalam klausul itu disebutkan bahwa pembentukan BUMN khusus dapat dilakukan oleh beberapa badan, termasuk oleh PT Pertamina (Persero). Dikawatirkan, seandainya RUU itu disahkan, ada potensi benturan antara BUMN Khusus dengan tugas Pertamina sebagai induk *holding* migas. Sebab, keduanya memiliki fungsi dan semangat yang sama. Kekhawatiran selanjutnya muncul seumpama BUMN khusus diberikan wewenang mengendalikan serta mengawasi efektivitas kegiatan usaha hulu migas. Untuk itu, pemerintah harus mempertimbangkan adanya risiko intervensi berlebihan negara terhadap operasional kegiatan hulu. Apalagi seandainya BUMN khusus tersebut menjalin kerja sama dengan badan usaha atau badan usaha tetap (Tempo.co, 2020).

Perbedaan respons dari masyarakat di atas sangat membutuhkan perhatian khusus baik dari pemerintah maupun nanti pada saat pembahasan di

DPR. *Pertama*, berkaitan dengan luas dan banyaknya cakupan pengaturan dalam *Omnibus law* Cipta Kerja ini maka dalam pembahasannya nanti di DPR janganlah tergesa-gesa sehingga terkesan kejar tayang. DPR harus jeli dan fokus dalam membahas setiap substansi pengaturan yang akan dituangkan dalam RUU ini. Peran fraksi dalam mengkritisi RUU ini menjadi sangat penting karena fraksi-fraksi di DPR lah yang nanti akan membuat daftar inventarisasi masalah (DIM). *Kedua*, karena pada saat pemerintah menyusun rancangan *Omnibus Law* Cipta Kerja sudah menimbulkan berbagai persepsi mengenai isi dari RUU, maka sebaiknya sebelum membuat DIM, DPR dapat membuka ruang komunikasi melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan seluruh pemangku kepentingan dan menggali langsung informasi dari masyarakat yang berpotensi terdampak. Harapannya, DPR dapat memperoleh gambaran utuh akan urgensi dan aspirasi masyarakat terkait RUU ini.

2. Omnibus law Perpajakan

Menteri Keuangan Republik Indonesia Sri Mulyani menyebutkan bahwa terdapat enam ruang lingkup dalam *Omnibus law* Perpajakan yang akan menjadi prioritas pemerintah untuk melakukan transformasi ekonomi. Enam ruang lingkup itu terdiri atas (1) Penurunan pajak penghasilan badan dan bunga denda pajak untuk menarik investasi; (2) Mengimplementasi sistem teritorial, di mana penghasilan perusahaan dividen luar negeri dibebaskan pajak asal berinvestasi di Indonesia; (3) Untuk subjek pajak pribadi untuk orang Indonesia yang bekerja di luar negeri lebih dari 183 hari bisa jadi subjek pajak luar negeri. Begitu juga untuk orang asing yang tinggal di Indonesia lebih dari 183 hari, pembayaran PPh di dalam negeri hanya untuk pendapatan yang berasal dari Indonesia saja; (4) Adapun untuk meningkatkan kepatuhan perpajakan, pemerintah mengatur ulang sanksi dan bunga denda. Tadinya bunga denda pembayaran pajak sebesar 2 persen untuk 24 bulan. Sementara di dalam *omnibus law* bunga denda sebesar bunga yang berlaku di pasar; (5) Menerapkan pajak elektronik dibuat sama dengan sistem perpajakan biasa. Untuk perusahaan digital asing yang tidak memiliki badan usaha tetap di Indonesia tetap dipungut pajaknya. Pemerintah juga menunjuk perusahaan-perusahaan digital untuk memungut pajak dari pengguna layanannya; (6) Memasukkan seluruh insentif pajak dalam satu klaster, yaitu *tax holiday*, *tax allowance*, Kawasan

Ekonomi Khusus, dan sebagainya (Kompas.com, 2019).

Direktur Jenderal (Dirjen) Pajak Suryo Utomo menambahkan, nantinya *Omnibus law* Perpajakan akan mencakup rencana penurunan pajak penghasilan (PPh) badan untuk mendorong perekonomian. Tarif PPh badan akan diturunkan menjadi 20 persen secara bertahap hingga tahun 2023, dari posisi saat ini sebesar 25 persen. Kemenkeu sudah menghitung dampak langsung kalau pajak dikurangi, maka ada Rp85 triliun-Rp86 triliun pendapatan yang tidak akan masuk. Meski begitu, pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak (DJP) memastikan harus menyiapkan beragam infrastruktur DJP guna memperluas basis pajak. Harapannya, 2021 mulai terealisasi penurunan PPh Badan (Investor.id, 2020).

Sebagai perbandingan, Thailand, Vietnam dan Kamboja telah lebih dahulu menetapkan tarif PPh badan sebesar 20 persen, Brunei Darussalam 18,50 persen dan Singapura 17 persen. Ranah perpajakan yang disentuh oleh rancangan *Omnibus law* Perpajakan antara lain Undang-Undang Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan (KUP), Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta Undang-Undang Pemerintah Daerah (Pemda) yang terpengaruh atau yang dipengaruhi oleh undang-undang ini.

Untuk mendorong meningkatnya perusahaan *go-public*, pemerintah akan memberikan insentif pada perusahaan yang baru *go-public* dalam kurun waktu kurang dari 5 tahun. Melalui kebijakan-kebijakan ini, Badan akan menjadi lebih leluasa menggunakan hasil usaha mereka untuk digunakan kembali demi kepentingan pengembangan, sejalan dengan tujuan pemerintah untuk meingkatkan daya beli/ tingkat konsumsi sebagai faktor kunci pertumbuhan ekonomi di negara berkembang, seperti Indonesia, juga meningkatkan nilai dan minat investasi di Indonesia (Pajakku.com, 2019).

Omnibus law juga memberikan insentif-insentif yang menarik seperti pengurangan dan pembebasan pajak seperti *tax holiday*, *super deduction tax* untuk vokasi dan cakupan riset dan *development*, ini juga termasuk perusahaan yang melakukan penanaman modal untuk kegiatan padat karya, juga fasilitas PPh untuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), pengurangan, dan pembebasan pajak daerah itu akan diatur di dalam RUU baru ini (Pajakku.com, 2019).

Terkait reformasi perpajakan tersebut, secara paralel tentu harus tetap dilanjutkan dan

dituntaskan, bahkan juga menyiapkan paket revisi UU Perpajakan yang komprehensif, termasuk agenda-agenda lain yang telah ditetapkan. Adapun poin-poin yang disampaikan cukup menjawab kebutuhan jangka pendek pelaku usaha dan diharapkan dapat menjadi solusi yang memiliki dampak signifikan pada perekonomian dan dunia usaha. DPR tentunya juga harus mengidentifikasi dan menginventarisasi kebijakan perpajakan yang menghambat perekonomian dan menjadi disinsentif bagi pelaku usaha, terutama pengusaha menengah-kecil. Area lain di luar RUU yang akan dibahas juga mencakup isu Pajak Daerah, PNBP, Kepabeanan, dan prosedur-prosedur yang perlu disederhanakan.

3. Omnibus Law Pemberdayaan UMKM

Tidak bisa dipungkiri, UMKM merupakan salah satu pilar perekonomian penting di Indonesia. Data Kementerian Koperasi dan UKM menunjukkan 62 juta atau 99 persen usaha yang di Indonesia adalah UMKM dengan serapan tenaga kerja sebesar 97 persen. Hal ini menggambarkan bahwa lanskap skala usaha yang terdapat di Indonesia adalah mayoritas merupakan UMKM. Namun, dengan jumlah unit usaha yang begitu besar, UMKM dinilai belum mampu mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat, utamanya masyarakat menengah ke bawah, ke arah yang lebih tinggi. Hal ini tentunya menjadi perhatian khusus karena mayoritas masyarakat Indonesia bergantung pada UMKM.

Kebijakan Presiden yang akan mengajak DPR untuk membuat Undang-Undang Pemberdayaan UMKM sebagai *omnibus law* adalah langkah tepat dan strategis. Undang-Undang tersebut akan mengurai tumpang tindih regulasi UMKM dan memberikan kepastian bagi pelaku UMKM. Harapannya, dengan diterapkannya undang-undang tersebut, efektivitas dan efisiensi program pengembangan UMKM diharapkan dapat tercapai dan memberikan dampak yang positif bagi pelaku UMKM

Substansi yang perlu diperhatikan dalam *Omnibus law* Pemberdayaan UMKM harus dapat menyelesaikan persoalan pengembangan UMKM yang saat ini dihadapi. Diantaranya, (1) meningkatkan efektivitas program pengembangan UMKM yang sementara ini tersebar di beberapa sektor ekonomi pada Kementerian dan Lembaga (K/L); (2) memperjelas peran masing-masing K/L dalam program pengembangan UMKM agar tidak terjadi duplikasi program; (3) meningkatkan koordinasi yang solid antar-K/L dan perlu ditunjuk satu K/L

sebagai koordinator dalam pengembangan UMKM; (4) program K/L harus mampu meningkatkan akses pasar UMKM; (5) mengoptimalkan program permodalan UMKM pemerintah agar lebih tepat sasaran dan mendukung pengembangan industri; (6) meningkatkan regulasi kebijakan pengembangan UMKM yang mengakomodasi kemajuan teknologi informasi dengan jangkauan pemanfaatan yang lebih luas; (7) menyederhanakan prosedur perizinan bagi UMKM; dan (8) perlu adanya pengaturan insentif pajak untuk UMKM (detik.com, 2019).

Terkait dengan insentif pajak bagi UMKM, Founder Center For Indonesia Taxation Analysis (CITA), Yustinus Prastowo menilai pemerintah perlu membahas lebih rinci *omnibus law* yang berkaitan dengan pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah atau UMKM. Pembahasan detail itu harusnya ada agar menguntungkan pelaku industri, termasuk industri kecil, salah satunya mengenai pajak penghasilan (Tempo.co, 2020).

Perlu ditekankan bahwa *Omnibus law* Pemberdayaan UMKM ini juga harus benar-benar menjawab kebutuhan para pelaku UMKM. Dalam proses penyusunan di pemerintah maupun saat dibahas bersama dengan DPR, pelaku UMKM harus dilibatkan secara aktif. Hal ini untuk menghindari munculnya persoalan yang sama seperti yang disebutkan di atas. *Omnibus law* pemberdayaan UMKM ini harus dapat memberikan peluang pengembangan usaha yang sebesar-besarnya bagi UMKM nasional sehingga Indonesia menjadi sejahtera dengan dorongan pergerakan ekonomi nasional.

Harapan dan Target Investasi

Secara utuh perlu disampaikan bahwa pembentukan 3 RUU *Omnibus law* ini merupakan salah satu pilihan pemerintah untuk mendorong baik itu investor asing menanamkan modalnya di Indonesia maupun para pengusaha atau investor nasional untuk dapat berkontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui aturan yang dapat mendorong daya saing Indonesia minimal di antara negara ASEAN.

Upaya ini merupakan bentuk mencari solusi atas permasalahan yang ada dan seiring sejalan dengan pendapat Jhingan (2014: 497) bahwa faktor-faktor yang menghambat investasi asing di negara terbelakang yang tidak hanya mencakup faktor ekonomi, namun juga tidak akan lepas dari faktor politik, hukum, dan aspek sosial budaya masyarakat.

Faktor-faktor dimaksud sebagai berikut: a) Kecilnya pasar domestik yang menyebabkan *Rate of Return* (ROR) pada modal rendah; b) Kekurangan fasilitas dan infrastruktur dasar; c) Pembatasan pada pembayaran laba dan repatriasi modal; d) Ancaman pengambilalihan, nasionalisasi, atau kepemilikan oleh negara, dan reservasi jenis industri tertentu bagi perusahaan domestik; e) Regulasi atau pengaturan investasi asing secara ketat untuk tujuan nasional dengan menetapkan target penghasilan, dengan diskriminasi pajak dari laba, dan mewajibkan perusahaan asing untuk melatih dan memperkerjakan sejumlah tertentu buruh lokal; f) Pengendalian devisa yang ketat dan khususnya kerumitan dan kelambatan administratif yang berkaitan dengan pengendalian alat ukur; g) Kekhawatiran diskriminasi pada pengadilan karena perbedaan konsep hukum; h) Ketidakstabilan politik dan ekonomi dan kecenderungan sosial di negara terbelakang sehingga menyebabkan ketidakpastian dan ketidakpercayaan pihak investor asing.

Dalam jangka pendek ini yaitu pembentukan *Omnibus law* yang merupakan satu merevisi sejumlah UU sekaligus tersebut dapat segera terwujud. Sehingga hambatan klasik terhadap investasi di Indonesia dapat segera diminimalisir melalui perampingan dan penyederhanaan berbagai regulasi agar lebih tepat sasaran. Pada akhirnya Indonesia dapat menjadi tuan rumah yang ramah bagi investor dan berdampak pada meningkatnya jumlah investasi. Sementara ini, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mencatat, realisasi investasi di sepanjang tahun 2019 mencapai Rp809,6 triliun. Realisasi ini melampaui target yang telah ditetapkan pemerintah yang sebesar Rp792 triliun. Total realisasi investasi tersebut terdiri dari penanaman modal dalam negeri (PMDN) sebesar Rp386,5 triliun atau mencapai 47,7 persen dari total realisasi investasi. Sementara sisanya berasal dari penanaman modal asing (PMA) sebesar Rp423,1 triliun (Kontan.co.id, 2020).

Pada tahun 2020 ini, BKPM menargetkan realisasi investasi sebanyak Rp886 triliun. Jumlah ini naik 9,44 persen dari realisasi investasi 2019. Kepala BKPM Bahlil Lahadalia pun optimistis target tersebut dapat tercapai di tahun 2020. Terlebih pemerintah sudah mengeluarkan strategi guna menggenjot realisasi investasi. Salah satunya dengan menyelesaikan Rancangan Undang-Undang (RUU) *omnibus law* yang dipandang bisa mengatasi persoalan regulasi yang tumpang tindih sehingga investasi bisa semakin lancar masuk ke Indonesia (Kontan.co.id, 2020).

Namun demikian, pembentukan *omnibus law* merupakan pekerjaan yang memerlukan kerja keras serta dukungan politik dari DPR RI agar segera dapat diselesaikan. Dalam pembahasannya DPR dan pemerintah harus fokus dalam membahas setiap substansi aturan yang akan dikonsolidasikan, baik antar undang-undang maupun semua aturan yang terkait. Sebagai contoh, regulasi terkait investasi menyangkut banyak UU, antara lain UU Perpajakan, UU Investasi, UU Otonomi Daerah, UU Ketenagakerjaan, UU Lingkungan Hidup, dan sebagainya.

Selain itu, waktu pembahasan pun harus diperhatikan agar tidak berlarut-larut hingga hilangnya momentum dalam hal mengharmonisasikan kewenangan dan aturan teknis implementasi operasionalnya agar benar-benar ada kepastian hukum. Dengan lahirnya *omnibus law* ini selain dapat menjadi daya tarik bagi investor asing juga harus dapat meningkatkan kesempatan berusaha dan memperoleh pekerjaan bagi rakyat Indonesia sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi yang menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan.

Penutup

Pembentukan 3 buah *omnibus law* yaitu: Cipta Kerja, Perpajakan, dan Pemberdayaan UMKM merupakan inisiatif pemerintah untuk mencoba menyederhanakan aturan terutama aturan berkaitan dengan perizinan usaha. Hal ini juga merupakan respons dari kegagalan implementasi enam belas paket kebijakan ekonomi yang telah dikeluarkan pemerintah ditengah peluang masuknya investasi asing dimasa perang dagang antara Amerika Serikat dan China.

Respons pemerintah untuk segera menyelesaikan masalah tersebut melalui terobosan penyederhanaan dan menghilangkan tumpang tindih aturan melalui pembentukan *omnibus law* patut diapresiasi. Substansi yang pemerintah coba sederhanakan dalam draf *omnibus law* yang disusun pemerintah sedikit banyak harus lebih jeli mengidentifikasi substansi aturan yang ada di UU secara terpisah. Seperti terkait hambatan di pajak daerah yang tarifnya bisa berbeda-beda yang seharusnya sinkron, namun di sisi lain terbentur d gangg an undang-undang otonomi daerah. Hal ini pun akan berdampak terhadap penerimaan pajak dan *tax ratio*. Memang regulasi ini merupakan kekuatan yang meraih investasi sebesar-besarnya di Indonesia. Namun, di sisi lain dikawatirkan akan banyak UMKM menutup usaha.

Untuk itu, pembahasan *omnibus law* tidak saja membutuhkan kerja keras dan kemauan politik luar biasa baik dari pihak pemerintah dan DPR. Namun, harus dikaji secara mendalam dan cermat implikasinya, sebelum masuk pada proses pembahasan di DPR. Perlu membuka seluas-luasnya pendapat dan aspirasi dari pakar, akademisi dan masyarakat agar substansi pengaturan dapat didiskusikan secara mendalam dari berbagai sudut pandang. Hal ini penting agar pada saat pelaksanaan tidak menimbulkan penolakan yang kontra produktif terhadap iklim investasi itu sendiri. Dalam pembahasan DPR dan pemerintah juga harus fokus, hal ini sangat dibutuhkan mengingat luasnya cakupan substansi. Selain itu, dibutuhkan juga kejelian dalam menyinkronkan berbagai aturan secara cermat dan menyeluruh.

Perlu disadari bersama dan harus menjadi dasar pemikiran pembentukan *omnibus law* adalah harus bermuara pada kesejahteraan rakyat. Artinya, dengan lahirnya *omnibus law* ini selain dapat menjadi daya tarik bagi investor asing juga harus dapat meningkatkan kesempatan berusaha dan memperoleh pekerjaan bagi rakyat Indonesia sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi yang menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy M.A. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Dongkrak Peringkat Kemudahan Berbisnis, Bank Dunia Sarankan 2 Hal. (2019, Oktober 27). *Tempo.co*. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1265067/dongkrak-peringkat-kemudahan-berbisnis-bank-dunia-sarankan-2-hal>.
- Ini 6 Poin Penting *Omnibus law* Perpajakan. (2019, Desember 16). *Kompas.com*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2019/12/16/170652626/ini-6-poin-penting-omnibus-law-perpajakan>.
- Jhingan, M. L. (2014). *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kuncoro, M. (2006). *Ekonomika pembangunan. Teori, masalah, dan kebijakan*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Melebihi Target, Realisasi Investasi Sepanjang 2019 Capai Rp809,6 triliun. (2020, Januari 29). *Kontan.co.id*. Diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/melebihi-target-realisasi-investasi-sepanjang-2019-capai-rp-8096-triliun>.
- Menakar Implementasi *Omnibus law*. (2019, November 13). *Kontan.co.id*. Diakses dari <https://analisis.kontan.co.id/news/menakar-implementasi-omnibus-law>.
- Menkeu Sudah Serahkan Draf *Omnibus law* Perpajakan ke DPR. (2020, Februari 8). *Investor.id*. Diakses dari <https://investor.id/business/menkeu-sudah-serahkan-draf-omnibus-law-perpajakan-ke-dpr>, 8 Februari 2020.
- Menyongsong Era Baru UMKM dengan *Omnibus law*. (2019, November 01). *Detik.com*. Diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-4768623/menyongsong-era-baru-umkm-dengan-omnibus-law>.
- Omnibus law* dan Pengaruhnya Terhadap Penerimaan Pajak dan Pertumbuhan Ekonomi. (2019, Desember). Diakses dari <https://www.pajakku.com/read/5df31695387af773a9e012db/Omnibus-Law-dan-Pengaruhnya-Terhadap-Penerimaan-Pajak-dan-Pertumbuhan-Ekonomi>.
- Pengamat Minta *Omnibus law* Berpihak pada UMKM. (2020, Januari 6). Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1291826/pengamat-minta-omnibus-law-berpihak-pada-umkm/full&view=ok>.
- Peringkat EODB 2020: Indonesia Tetap pada Peringkat 73. (2019, Oktober 24). *Bisnis.com*. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20191024/9/1162908/peringkat-eodb-2020-indonesia-tetap-pada-peringkat-73>.
- Perusahaan asal China enggan relokasi ke Indonesia, ini penyebabnya. (2019, September 8). *Kontan.co.id*. Diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/perusahaan-asal-china-enggan-relokasi-ke-indonesia-ini-penyebabnya?page=all>.
- Presiden Jokowi Kecewa Calon Investor Banyak Lari ke Negara Tetangga. (2019, September 4). *Kompas.com*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/16425441/presiden-jokowi-kecewa-calon-investor-banyak-lari-ke-negara-tetangga>.

- RI Ribet! Jokowi Marah, Perusahaan China Lebih Pilih Vietnam. (2019, September 07). *CNBIndonesia.com*. Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190907081447-4-97783/ri-ribet-jokowi-marah-perusahaan-china-lebih-pilih-vietnam>.
- Todaro, P. M. (2000). *Pembangunan ekonomi di dunia ketiga*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Worldbank.(2003). *Menciptakan Lapangan Kerja. Indonesia Policy Briefs - Ide-Ide Program 100 Hari*. Diakses dari <http://siteresources.worldbank.org>



Kesejahteraan Pekerja dan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja

Hartini Retnaningsih

Peneliti Utama
Kesejahteraan Sosial
hartini.retnaningsih@dpr.go.id

Abstract

The Employment Creation Bill (Ciptaker Bill which is an omnibus law) has received a lot of criticism due to the unrest of workers who are worried about losing or reducing their welfare. This paper examines the problem of workers' welfare in relation to the Employment Creation Bill. In this case, it needs a careful discussion regarding the welfare of workers. It is hoped that the Employment Creation Law will be able to provide business convenience and open broad opportunities for investment, but without ignoring the welfare of workers. The reason is that workers are vital assets for the company because without reliable and productive workers the company will not be able to produce quality products and/or services. Related to the welfare of workers, there are several things worthy of attention in the discussion of the Employment Creation Bill, namely: 1) Wages; 2) Severance pay; 3) Outsourcing; 4) Foreign Workers (TKA); 5) Workers' Social Security (Jamsostek). The discussion of the Ciptaker Bill needs to involve all relevant stakeholders including workers. Worker welfare is an important thing that needs to be observed so that the Ciptaker Law can be a legal umbrella for sound business investment and can increase national economic growth. It is hoped that workers' welfare will be an important part of economic growth and national development.

Keywords

*workers' welfare,
omnibus law,
the employment creation bill
Law No. 7 of 2017*

Daftar Isi

Pendahuluan	22
<i>Omnibus Law</i> dan Kekhawatiran Pekerja.....	23
Penutup	28
Pustaka Acuan	28

Kata Kunci

kesejahteraan pekerja,
omnibus law,
RUU Cipta Kerja,
RUU Ciptaker

Abstrak

RUU Cipta Kerja (RUU Ciptaker yang merupakan *omnibus law*) mendapat banyak kritik akibat keresahan pekerja yang khawatir akan kehilangan atau berkurang kesejahteraannya. Tulisan ini mengkaji masalah kesejahteraan pekerja dalam kaitannya dengan RUU Cipta Kerja. Dalam hal ini perlu pembahasan yang cermat terkait kesejahteraan pekerja. Diharapkan UU Cipta Kerja nantinya dapat memberikan kemudahan usaha dan membuka peluang yang luas bagi investasi, namun tanpa mengabaikan kesejahteraan pekerja. Alasannya, pekerja adalah aset vital bagi perusahaan, karena tanpa adanya pekerja yang handal dan produktif maka perusahaan tidak akan mampu menghasilkan produk berupa barang dan atau jasa yang berkualitas. Terkait kesejahteraan pekerja, ada beberapa hal yang layak diperhatikan dalam pembahasan RUU Ciptaker yaitu: 1) Upah; 2) Pesangon; 3) *Outsourcing*; 4) Tenaga Kerja Asing (TKA); 5) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). Pembahasan RUU Ciptaker perlu melibatkan semua *stakeholder* terkait termasuk pekerja. Kesejahteraan pekerja menjadi hal penting yang perlu dicermati, agar UU Ciptaker nantinya dapat menjadi payung hukum bagi investasi usaha yang sehat serta dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Diharapkan kesejahteraan pekerja akan menjadi bagian penting dari pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional.

Pendahuluan

DPR RI telah menetapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) *Omnibus Law* sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2020, dan salah satunya di bidang ketenagakerjaan. DPR RI telah menerima draf serta Surat Presiden (Surpres) RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja (RUU Ciptaker) yang diserahkan oleh Menko Perekonomian Airlangga Hartarto kepada Ketua DPR RI Puan Maharani pada tanggal 12 Februari 2020. RUU Ciptaker yang terdiri dari 174 pasal, semula bernama RUU Cipta Lapangan Kerja, namun karena oleh para pekerja sering disingkat dengan pelesetan 'RUU Cilaka' (berkonotasi negatif, 'celaka') maka kemudian diganti dengan nama 'RUU Cipta Kerja'. (Harianhaluan.com, 2020).

Omnibus Law adalah undang-undang (UU) yang dibuat untuk menyasar satu isu besar yang mungkin dapat mencabut atau mengubah beberapa UU sekaligus sehingga menjadi lebih sederhana. Menurut Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Rizky Argama, sejumlah negara sudah menerapkan *Omnibus Law* sebagai strategi untuk menyelesaikan persoalan regulasi yang berbelit dan tumpang tindih. Regulasi dalam konsep ini adalah membuat satu UU baru untuk mengamandemen beberapa UU sekaligus. Secara proses pembuatan, tidak ada perbedaan dengan proses pembuatan UU pada umumnya, namun isinya tegas mencabut atau mengubah beberapa UU terkait. Sejauh ini, pemerintah telah menyisir 74 UU yang akan terkena dampak *Omnibus Law* (Wartaekonomi.co.id, 2019).

RUU Ciptaker menjadi isu aktual terlebih karena sebegini besar buruh/pekerja/tenaga kerja menentang RUU ini. Kekhawatiran yang muncul adalah akan hilang atau berkurangnya ketentuan terkait kesejahteraan buruh yang telah ada selama ini. Hingga draf RUU diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR RI dan bahkan sampai RUU resmi beredar dalam masyarakat, masih banyak pekerja yang menolaknya.

RUU Ciptaker sebenarnya dimaksudkan untuk membuka peluang yang luas bagi investasi dan lapangan kerja. Namun hingga saat ini masih banyak penolakan dari para buruh, karena mereka merasa tidak dilibatkan dalam proses penyusunan RUU. Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) menentang keras RUU Ciptaker. Menurut Presiden KSPI, Said Iqbal, RUU ini bukan cara terbaik untuk meningkatkan investasi dan menciptakan lapangan kerja. Setidaknya ada 5 hal mendasar yang ditolak para pekerja (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Penolakan KSPI terhadap RUU Ciptaker

No	Hal yang Ditolak	Alasan
1.	Upah	Menghilangkan upah minimum (sistem upah per jam, orang yang bekerja kurang dari 40 jam per minggu otomatis akan mendapatkan upah di bawah upah minimum).
2.	Pesangon	Menghilangkan pesangon.
3.	Alihdaya (<i>Outsourcing</i>)	Fleksibilitas pasar kerja/penggunaan <i>outsourcing</i> diperluas. Hal ini dikhawatirkan akan semakin banyak pekerjaan yang dialihdayakan sehingga akan menghapus harapan seseorang untuk menjadi pekerja tetap di perusahaan.
4.	Tenaga Kerja Asing (TKA)	Fleksibilitas pasar kerja/lapangan pekerjaan berpotensi diisi oleh Tenaga Kerja Asing (TKA) yang <i>unskilled</i> .
5.	Jaminan Sosial	Jaminan sosial terancam hilang, khususnya jaminan hari tua dan jaminan pensiun.

Ketentuan tentang alih daya (*outsourcing*) dapat dianggap semakin menjauhkan harapan akan pekerjaan layak yang dapat menjamin kelangsungan hidup pekerja. Jika tidak ada batasan yang jelas tentang pekerjaan yang dapat di-*outsourcing*, maka akan semakin banyak potensi penyimpangan yang dapat dilakukan oleh pengusaha atau pemilik modal. Hal ini bukan hanya akan merugikan pencari kerja, namun juga akan menciptakan iklim yang tidak baik dalam usaha. Perusahaan yang kurang menghargai pekerja akan sulit menghasilkan produksi yang baik, karena produktivitas pekerja sebagian dibangun oleh motivasi pekerja. Jika harapan akan kesejahteraan rendah, maka sulit diharapkan produktivitas akan maksimal.

Terkait *outsourcing*, ketentuan lama (UU ketenagakerjaan) dapat dikatakan sudah baik. Dalam penjelasan Pasal 66 ayat (1) UU Ketenagakerjaan disebutkan bahwa hanya ada 5 pekerjaan yang dapat di-*outsourcing*, yaitu: usaha pelayanan kebersihan (*cleaning service*), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh (*catering*), usaha tenaga pengamanan (*security*/satuan pengamanan), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh.

Gerakan Buruh Bersama Rakyat (Gebrak) juga menolak RUU Ciptaker yang dinilainya tidak demokratis dan mengutamakan kepentingan bisnis (finance.detik.com, 2020). Selain itu, Federasi Serikat

Pekerja Tekstil, Sandang, dan Kulit Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (PPFSPTSK SPSI), juga menolak RUU Ciptaker yang sedikitnya akan merevisi 51 pasal UU Ketenagakerjaan (Bisnis.tempo.co, 2019).

Tujuan RUU Ciptaker adalah untuk memudahkan investor menanamkan modalnya di Indonesia. RUU Ciptaker mencakup 11 kluster dari 31 kementerian dan lembaga terkait, yaitu: 1) Penyederhanaan Perizinan; 2) Persyaratan Investasi; 3) Ketenagakerjaan; 4) Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan UMKM; 5) Kemudahan Berusaha; 6) Dukungan Riset dan Inovasi; 7) Administrasi Pemerintahan; 8) Pengenaan Sanksi; 9) Pengadaan Lahan; 10) Investasi dan Proyek Pemerintah; dan 11) Kawasan Ekonomi. Sedangkan, *Omnibus Law* perpajakan mencakup 6 pilar, yaitu: 1) Pendanaan Investasi; 2) Sistem Teritori; 3) Subjek Pajak Orang Pribadi; 4) Kepatuhan Wajib Pajak; 5) Keadilan Iklim Berusaha; dan 6) Fasilitas (Detik.com, 2020).

Omnibus Law diharapkan dapat berkontribusi bagi perkembangan perekonomian nasional khususnya melalui kemudahan investasi. Hal ini untuk menunjang upaya yang telah dilakukan pemerintah selama ini yang telah memberi kemudahan dalam investasi. Berdasarkan data World Bank Group dalam "Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies", Indonesia menempati posisi ke-73 dari 190 negara di dunia dalam hal kemudahan berusaha (World Bank Group, 2020: 16). Kondisi ini meningkat dibanding tahun 2016 di mana Indonesia menempati peringkat ke-106 (Hukumonline.com, 2017). Hal ini tentu akan lebih baik jika dapat dikembangkan lebih lanjut, di mana kemudahan usaha menjadi kunci bagi investasi asing dalam rangka pertumbuhan ekonomi nasional. Berdasarkan World Bank Group (2020: 115-116), Indonesia telah berupaya memperbaiki kemudahan usaha melalui: 1) penerapan sistem *online* untuk perijinan; 2) Fasilitas listrik ; 3) Pembayaran pajak yang lebih mudah dengan sistem *online*; 4) perdagangan antar daerah dengan sistem *online*; 5) mempermudah kontrak kerja dengan sistem elektronik.

Keberatan pekerja terhadap RUU Ciptaker perlu dikaji secara cermat. Kekhawatiran akan hilang atau berkurangnya kesejahteraan pekerja adalah hal yang sangat dimengerti, namun upaya perbaikan sistem usaha juga tak kalah penting dalam upaya pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini sangat menarik untuk dikaji karena logikanya akan sangat sulit perusahaan dapat berkembang jika tidak ada

keseimbangan antara pekerja sebagai sumber daya manusia dan pengusaha sebagai pemilik modal. Perusahaan yang sehat perlu memiliki pekerja yang handal dan produktif. Dan harapan akan kesejahteraan adalah salah satu hal yang mendorong produktivitas pekerja.

Masalah RUU Ciptaker sangat menarik untuk dikaji karena menyangkut banyak peraturan yang harus diselaraskan dalam sebuah UU. Tulisan ini mengkaji masalah kesejahteraan pekerja dan RUU. Diharapkan tulisan ini dapat menjadi bahan masukan bagi DPR RI yang akan membahas RUU *Omnibus Law* tersebut.

Omnibus Law dan Kekhawatiran Pekerja

Jika pekerja mengkhawatirkan akan hilang atau berkurangnya kesejahteraan akibat *Omnibus Law*, maka RUU Ciptaker perlu dikaji secara mendalam dengan mencermati kembali ketentuan-ketentuan terkait, yaitu UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan), UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN), dan UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS).

I. Upah

Pekerja menentang RUU Ciptaker karena dinilai akan menghilangkan upah, yang kemudian akan berdampak pada hilangnya Jaminan Pensiun (JP) dan Jaminan Hari Tua (JHT). Upah berdasarkan jam kerja (Pasal 88B) akan menurunkan dan bahkan dapat menghilangkan upah, karena orang yang bekerja di bawah 40 jam per minggu secara otomatis tidak akan memiliki upah minimum. Berdasarkan UU Ketenagakerjaan, upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan (Pasal 30). Pemerintah menetapkan upah minimum berdasarkan kebutuhan hidup layak dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi [Pasal 88 Ayat (3)]. Upah minimum dapat terdiri atas: a) upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota; b) upah minimum berdasarkan

sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota. [Pasal 89 Ayat (1)]. Upah minimum diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak [Pasal 89 Ayat (2)]. Upah minimum ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Bupati/Walikota [Pasal 89 Ayat (3)]. Komponen serta pelaksanaan tahapan pencapaian kebutuhan hidup layak sebagaimana diatur dengan Keputusan Menteri [Pasal 88 Ayat (4)]. Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum (Pasal 90).

Memang perlu dicermati bahwa dalam RUU Ciptaker, upah minimum dihitung dengan formula baru, yaitu $UM_{t+1} = UM_t + (UM_t \times \%PET)$ yang diatur dalam Pasal 88D Ayat (1). Upah minimum ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan pelaksanaan UU Ketenagakerjaan terkait pengupahan [Pasal 88D Ayat (2)]. Data yang digunakan untuk menghitung upah minimum bersumber dari lembaga yang berwenang di bidang statistik [Pasal 88 Ayat (3)]. Jika pekerja beranggapan bahwa RUU Ciptaker akan menghilangkan upah minimum (sistem upah per jam, orang yang bekerja kurang dari 40 jam per minggu otomatis akan mendapatkan upah di bawah upah minimum), maka perlu dicermati bahwa pada ketentuan lama (UU Ketenagakerjaan), upah didasarkan pada upah minimum dengan mengacu pada pertumbuhan ekonomi tingkat nasional. Sedangkan dalam RUU Ciptaker, penghitungan upah minimum dilakukan dengan formula yang berbeda, yaitu dengan menghilangkan variabel inflasi dan pertumbuhan ekonomi menggunakan pertumbuhan ekonomi daerah (provinsi masing-masing). Jika dicermati hal ini bisa lebih menguntungkan, karena bagi provinsi yang mempunyai pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dari tingkat nasional, maka UMP cenderung naik dan sebaliknya yang pertumbuhan ekonominya rendah mungkin akan turun.

Hal baru yang juga kurang dicermati pekerja adalah tentang penghargaan berupa uang pemanis (bonus) bagi pekerja. Dalam Pasal 92 ayat (2) RUU Ciptaker diatur ketentuan tentang penghargaan berupa uang pemanis hingga 5x upah bagi pekerja yang aktif. Mungkin saja hal ini akan menambah beban pengusaha sebagai pemilik modal, namun pemerintah menyusun skema kebijakan pemberian bonus bagi seluruh pekerja tetap di Indonesia. Namun, itu hanya bagi pekerja resmi di perusahaan-perusahaan besar. Bonus itu tidak menghilangkan

pesangon bagi korban PHK. Bonus akan diberikan berdasarkan masa kerja. Untuk masa kerja 0-3 tahun mendapat 1x upah, 4-6 tahun mendapat 2x upah, 7-9 tahun mendapat 3x upah, 10-12 tahun mendapat 4x upah, dan di atas 12 tahun mendapat 5x upah (Detik.com, 2010). Isu ini cukup menarik untuk dicermati, di mana ada harapan bagi pekerja, walau itu hanya pekerja pada perusahaan besar. Namun, yang penting digarisbawahi adalah adanya *good will* pemerintah untuk memberikan peluang rezeki yang lebih baik bagi orang-orang yang berprestasi. Perlu dicatat bahwa perusahaan besar pasti menerapkan seleksi yang ketat sehingga hanya orang-orang yang memiliki kemampuan tinggi yang akan diterima. Gagasan ini bagus, bisa menjadi sarana untuk memotivasi pekerja (di perusahaan besar) agar terus bekerja secara profesional. Skema ini disusun oleh pemerintah, jadi mungkin saja pasal ini akan menambah berat beban pengusaha sehingga perlu ada definisi yang jelas tentang perusahaan yang terkena kewajiban pasal ini.

2. Pesangon

Dalam Pasal 156 RUU Ciptaker disebutkan bahwa pesangon maksimal 9x upah. Oleh pekerja, hal ini dianggap sebagai kemunduran karena dalam UU ketenagakerjaan pesangon total bisa mencapai lebih dari itu. Bahkan dalam UU Ketenagakerjaan sudah diatur pesangon maksimal 9 bulan, dan bisa dikalikan dua untuk jenis PHK tertentu. Selain itu, pekerja juga mendapatkan penghargaan masa kerja maksimal 10 bulan upah, dan penggantian hak minimal 15% dari total pesangon dan/atau penghargaan masa kerja

Jika dilihat sekilas, ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan memang lebih baik, namun dalam praktiknya pesangon tidak sampai pada jumlah yang maksimal, karena diperhitungkan sesuai kasus per kasus. Dalam hal ini mungkin angka 9x upah dapat dianggap terlalu rendah, sehingga perlu dicari angka yang lebih tepat di antara keduanya, dengan hitungan yang cermat berdasarkan kepentingan perusahaan (pengusaha dan pekerja).

3. Fleksibilitas Pasar Kerja

a. Alih Daya (*outsourcing*)

Pasal 77A Ayat (3) RUU Ciptaker mengatur masalah masalah pekerjaan alih daya yang akan diatur dengan PP. Ketentuan ini dikhawatirkan akan mengakibatkan perluasan jenis pekerjaan yang dapat dialihdayakan. Jika ini terjadi maka akan

mengurangi harapan bagi orang untuk menjadi pekerja tetap dengan jaminan penghasilan yang baik. Hal ini dinilai sebagai kemunduran karena pada UU sebelumnya tidak demikian. Selama ini dalam UU Ketenagakerjaan diatur tentang syarat bagi pekerjaan alih daya, yaitu: (1) dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama; 2) dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan; (3) merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan; (4) tidak menghambat proses produksi secara langsung. Selain itu alih daya (*outsourcing*) juga terbatas pada 5 jenis pekerjaan saja.

Selain itu, Pasal 88B RUU Ciptaker menyebutkan tentang upah yang didasarkan pada waktu kerja dan satuan hasil kerja. Hal ini dikhawatirkan akan mengurangi upah, dan pada suatu saat bisa menghilangkan upah minimum. Jika ini terjadi, maka akan semakin buruk nasib pekerja karena tidak ada harapan bagi peningkatan upah.

b. Tenaga Kerja Asing (TKA)

Masalah TKA dalam RUU Ciptaker juga menjadi keberatan pekerja. Pasal 38 Ayat (2) RUU tersebut menyatakan: (1) Di KEK diberikan kemudahan dan keringanan di bidang perizinan berusaha, perizinan lainnya, kegiatan usaha, perindustrian, perdagangan, kepelabuhan, dan keimigrasian bagi orang asing, serta diberikan fasilitas keamanan. Dalam hal ini TKA mendapat kemudahan untuk bekerja di Indonesia. Namun persyaratannya tetap sama, yaitu TKA harus memiliki keahlian tertentu dan dimaksudkan untuk transfer teknologi. Pasal 45 Ayat (1) RUU Ciptaker menyatakan bahwa pemberi kerja tenaga kerja asing wajib: a) menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing; b) melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia sebagaimana yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing; c) memulangkan tenaga kerja asing ke negara asalnya setelah hubungan kerjanya berakhir. Dengan demikian jelas, bahwa TKA *unskilled* tidak diizinkan bekerja di Indonesia.

Meskipun jelas diatur bahwa yang diizinkan bekerja di Indonesia adalah TKA yang memiliki keahlian tertentu dan bertugas sebagai pendamping untuk transfer teknologi kepada pekerja Indonesia, namun kata 'kemudahan' tampaknya terlanjur

menghantui para pekerja sehingga muncul kekhawatiran akan banyaknya TKA *unskilled* di Indonesia nantinya. Padahal jika dicermati, sebenarnya hampir tidak ada substansi yang berubah terkait TKA, di mana TKA yang diizinkan bekerja di Indonesia adalah TKA dengan keahlian tertentu. Pasal 42 Ayat (4) UU Ketenagakerjaan menyatakan bahwa TKA dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu. Oleh karena itu perlu ada kejelasan tentang frasa "kemudahan", agar tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

4. Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek)

Jamsostek merupakan bagian penting dalam hubungan industrial dan telah berjalan selama ini. Dalam konteks kesejahteraan sosial, pekerja dapat dipandang sebagai orang yang berupaya mencapai kesejahteraan hidup bagi diri dan keluarganya. Oleh karena itu, Jamsostek merupakan hal penting yang perlu terus dikelola secara baik dan bahkan sedapat mungkin ditingkatkan sesuai kemampuan perusahaan. Ada hubungan linier antara Jamsostek dengan motivasi dan prestasi pekerja, di mana harapan akan Jamsostek yang baik akan membuat pekerja rajin dan berusaha berprestasi.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 2 UU Ketenagakerjaan, tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Sedangkan pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain (Pasal 1 Butir 3). Secara ideal orang bekerja untuk mendapatkan penghasilan, demikian pula buruh/pekerja/tenaga kerja, mereka memiliki harapan akan kesejahteraan dalam hidupnya.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 31 UU Ketenagakerjaan, kesejahteraan pekerja/buruh adalah suatu pemenuhan kebutuhan dan/atau keperluan yang bersifat jasmaniah dan rohaniah, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempertinggi produktivitas kerja dalam lingkungan kerja yang aman dan sehat. Menurut Pasal 4 UU Ketenagakerjaan, kesejahteraan merupakan bagian dari pembangunan ketenagakerjaan. Ada 4 tujuan pembangunan

ketenagakerjaan, yaitu: a) memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi; b) mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah; c) memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan; dan d) meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya. Sedangkan Pasal 99 menyebutkan bahwa setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh Jamsostek.

Berdasarkan UU Ketenagakerjaan, setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh Jamsostek [Pasal 99 Ayat (2)]. Untuk meningkatkan kesejahteraan bagi pekerja/buruh dan keluarganya, pengusaha wajib menyediakan fasilitas kesejahteraan [Pasal 100 Ayat (1)]. Dan penyediaan fasilitas kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan pekerja/buruh dan ukuran kemampuan perusahaan [Pasal 100 Ayat (2)]. Pasal terkait kesejahteraan tersebut kemudian diturunkan ke dalam Program Jamsostek BPJS Ketenagakerjaan.

Tabel 2. Program Jamsostek BPJS Ketenagakerjaan Berdasarkan UU BPJS

No	Program	Manfaat
1.	Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)	Perlindungan untuk risiko-risiko kecelakaan dalam hubungan kerja, termasuk kecelakaan yang terjadi dalam perjalanan dari rumah menuju tempat kerja. Manfaat: pelayanan kesehatan (perawatan dan pengobatan), santunan berupa uang sebagai penggantian biaya pengangkutan peserta yang mengalami kecelakaan kerja/penyakit akibat kerja, santunan uang sementara tidak mampu bekerja, santunan kecacatan, santunan kematian dan biaya pemakaman, program kembali bekerja setelah kecelakaan, kegiatan promotif dan preventif setelah kecelakaan, rehabilitasi setelah kecelakaan, beasiswa pendidikan anak bagi peserta yang meninggal atau mengalami cacat total akibat kecelakaan. Masa kadaluwarsa klaim 2 tahun sejak kecelakaan terjadi dan tidak dilaporkan oleh perusahaan.
2.	Jaminan Kematian (JKM)	Uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta program meninggal dunia bukan karena kecelakaan kerja (PP No. 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian). Secara keseluruhan, jumlah manfaat Jaminan Kematian yang diterima ahli waris dari peserta adalah sebesar Rp36 juta, dengan rincian sebagai berikut: a) Santunan sekaligus sebesar Rp16.200.000; b) Santunan berkala selama 24 bulan sebesar Rp4.800.000 (24 x Rp200.000) yang dibayar sekaligus; c) Biaya pemakaman sebesar Rp3.000.000; d) Bantuan beasiswa bagi satu orang anak dari peserta yang telah memasuki masa iuran minimal lima tahun sebesar Rp12.000.000.
3.	Jaminan Pensiun (JP)	Jaminan sosial yang bertujuan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak bagi peserta dan/atau ahli warisnya dengan memberikan penghasilan setelah peserta memasuki masa pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia (PP No. 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun). Manfaat: a) Manfaat Pensiun Hari Tua (MPHT); b) Manfaat Pensiun Cacat (MPC); c) Manfaat Pensiun Janda/Duda (MPJD); d) Manfaat Pensiun Anak (MPA); e) Manfaat Pensiun Orang Tua (MPOT); f) Manfaat Lumpsum. Jumlah iuran Program Pensiun BPJS Ketenagakerjaan 3% dari total upah bulanan karyawan atau pekerja penerima upah. Dari total 3% tersebut, sebanyak 2% iuran ditanggung oleh pihak perusahaan, sedangkan 1% sisanya ditanggung oleh pihak karyawan sendiri.
4.	Jaminan Hari Tua (JHT)	Uang tunai yang besarnya merupakan nilai akumulasi dari iuran dan hasil pengembangannya (PP No. 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua). Menarik, karena hasil pengembangan JHT di atas deposito bank pemerintah. Manfaat diberikan jika karyawan telah mencapai usia 56 tahun/meninggal dunia/mengalami cacat total tetap, berhenti bekerja dan telah memenuhi masa kepesertaan selama lima tahun dan masa tunggu satu bulan, atau pergi ke luar negeri dan tidak kembali lagi. Karyawan bisa mengambil manfaat JHT sebelum mencapai usia 56 tahun, dengan syarat kepesertaan di JHT BPJS Ketenagakerjaan sudah berlangsung sepuluh tahun. Jika karyawan memutuskan menunda masa pensiun (masih bekerja setelah usia melampaui usia 56 tahun), manfaat JHT akan diberikan saat karyawan berhenti bekerja.

Jamsostek tersebut selama ini dianggap telah cukup baik, sehingga perlu dipertahankan. Selama ini pekerja mengkhawatirkan akan hilang atau berkurangnya jaminan sosial khususnya JP dan JHT jika berlaku *Omnibus Law*. Namun setelah dicermati, ketentuan tersebut tidak diubah, bahkan justru ada penambahan Jamsostek bagi pekerja yang terkena PHK, namun belum direspons oleh pekerja.

Dalam Pasal 46A RUU Ciptaker disebutkan: (1) Pekerja/buruh yang di PHK berhak mendapatkan jaminan kehilangan pekerjaan (JKP); (2) JKP diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan. Pasal 46C menyebutkan, "JKP akan diberikan kepada pekerja/buruh yang merupakan peserta BPJS Ketenagakerjaan dan aktif membayar iuran". Pasal ini merupakan hal baru yang menguntungkan pekerja, karena sebelumnya tidak ada ketentuan seperti ini. Pasal ini merupakan turunan dari UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS). Dalam hal ini pemerintah akan memberikan pelatihan (kerja), memberi uang saku selama 6 bulan, serta penempatan bekerja. Ini khusus bagi karyawan yang perusahaannya bangkrut atau kena PHK (bukan karena tindak kriminal) dan aktif membayar iuran BPJS Ketenagakerjaan (Kumparan.com, 2020).

Omnibus Law dan Kesejahteraan Pekerja

Berdiskusi tentang UU Ciptaker tidak terlepas dari masalah kesejahteraan pekerja, karena pekerja ibarat nyawa bagi sebuah perusahaan. Kesejahteraan pekerja/buruh adalah suatu pemenuhan kebutuhan dan/atau keperluan yang bersifat jasmaniah dan rohaniyah, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempertinggi produktivitas kerja dalam lingkungan kerja yang aman dan sehat.

RUU Ciptaker menuai banyak kritik selama ini, karena masalah kesejahteraan pekerja. Alasannya, pekerja mempunyai harapan untuk mendapatkan penghasilan yang layak, yang dapat memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Pekerja mencari uang untuk dapat meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya. Menurut Friedlander (1980) sebagaimana dikutip Asis, kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan institusi-institusi yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-

kelompok guna mencapai standar hidup dan kesehatan yang memadai dan relasi-relasi personal dan sosial sehingga memungkinkan mereka dapat mengembangkan kemampuan dan kesejahteraan sepenuhnya selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya (Asis, 2016). Dalam kaitannya dengan pekerja, kesejahteraan menjadi bagian penting dari setiap usaha di mana seseorang bekerja untuk mencukupi kebutuhannya serta untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Dan pada akhirnya kualitas hidup yang baik akan berpengaruh pada kesejahteraan.

Pekerja merupakan kelompok masyarakat yang menjadi bagian penting dalam proses produksi suatu perusahaan. Menurut Arifin, Rae, Charles, dan Joseph, tenaga kerja merupakan faktor produksi yang bersifat homogen dalam suatu negara, namun bersifat heterogen (tidak identik) antarnegara (Marita, tt). Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 2 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan), tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Menurut Pasal 1 Butir 3 UU Ketenagakerjaan, pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Jika dipandang dari konsep Friedlander, maka para pekerja adalah orang yang berupaya mendapatkan imbalan atas pekerjaannya, yang hasilnya akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kualitas hidupnya.

Menurut Zastrow sebagaimana dikutip Sari (2018), kesejahteraan sosial adalah sebuah sistem yang meliputi program dan pelayanan yang membantu orang agar dapat memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, pendidikan, dan kesehatan yang sangat mendasar untuk memelihara masyarakat. Dalam konteks ketenagakerjaan, berdasarkan konsep Zastrow, maka perusahaan harus memberi peluang dan harapan bagi pekerja untuk menjadi orang yang mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan keluarganya. Pekerja ingin mendapatkan upah untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, untuk menjaga kesehatan, dan untuk memberikan pendidikan yang layak bagi anak-anaknya.

DPR RI perlu membahas RUU Ciptaker secara cermat dan komprehensif, dengan melibatkan para *stakeholder* termasuk pekerja. DPR RI perlu membuat keputusan terbaik, di mana pengusaha memiliki peluang yang luas untuk

usahanya dan pekerja memiliki harapan yang baik akan kesejahteraan hidupnya. *Omnibus Law* tidak boleh berdampak pada berkurangnya kesejahteraan pekerja. *Omnibus Law* tidak dapat dijadikan alasan untuk memangkas upah dan fasilitas lainnya yang terkait kesejahteraan pekerja.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas maka ada beberapa simpulan yang dapat diambil dalam tulisan ini, yaitu: *Pertama*, RUU Ciptaker merupakan kebijakan untuk menyederhanakan berbagai peraturan terkait dalam rangka memudahkan dunia usaha, agar membuka peluang bagi investasi asing dan berkembangnya industri. Namun demikian, diharapkan kebijakan *Omnibus Law* tersebut tidak akan mengurangi hak-hak pekerja (Jamsostek) yang selama ini telah ada.

Kedua, Terkait kesejahteraan pekerja, ada beberapa hal yang layak dicermati dalam pembahasan RUU Ciptaker yaitu: 1) Upah. Dalam RUU Ciptaker penghitungan upah minimum dilakukan dengan formula baru yang didasarkan pada pertumbuhan ekonomi provinsi, sehingga dapat menguntungkan provinsi yang pertumbuhan ekonominya tinggi, namun merugikan bagi provinsi yang pertumbuhan ekonominya rendah. Selain itu, ada pasal baru dalam RUU Ciptaker yang justru menguntungkan pekerja, yaitu bonus berupa uang pemanis yang bisa mencapai 5x upah; 2) Pesangon. RUU Ciptaker yang mengatur pesangon maksimal 9x upah perlu dicermati kembali, dengan mempertimbangkan ketentuan sebelumnya (RUU Ketenagakerjaan mengatur pesangon maksimal 10x upah dan masih ada kompensasi lainnya); 3) *Outsourcing*. Ketentuan tentang *outsourcing* sebagai kebijakan fleksibilitas kerja menimbulkan kekhawatiran akan semakin luasnya jenis pekerjaan yang dapat di-*outsourcing* sehingga perlu dicermati kembali (UU Ketenagakerjaan mengatur *outsourcing* hanya dapat dilakukan pada 5 jenis pekerjaan); 4) Tenaga Kerja Asing (TKA). Tidak ada perubahan substansi tentang TKA, di mana hanya TKA dengan keahlian tertentu (yang akan melakukan transfer ilmu/teknologi) yang diizinkan bekerja di Indonesia. Namun ada kata “kemudahan” dalam RUU Ciptaker yang harus dicermati kembali agar tidak disalahgunakan; 5) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). RUU Ciptaker mengatur tentang upah yang didasarkan pada jumlah waktu kerja dan hasil kerja yang dikhawatirkan akan menghilangkan

upah minimum sehingga perlu dicermati kembali. Sedangkan ketentuan yang mengatur jaminan kehilangan pekerjaan (JKP) bagi pekerja yang terkena PHK, di mana pemerintah akan memberikan pelatihan (kerja), memberi uang saku selama 6 bulan, dan penempatan kerja akan menguntungkan pekerja.

DPR RI juga perlu mencermati setiap isu terkait kesejahteraan dan menampung aspirasi dari berbagai *stakeholder* termasuk pekerja. Pembahasan RUU Ciptaker perlu menampung aspirasi yang seimbang antara pengusaha dan pekerja, sehingga nantinya UU Ciptaker dapat menjadi payung hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam dunia usaha. UU Ciptaker nantinya diharapkan bukan saja dapat memberi peluang yang luas bagi berkembangnya usaha dan meningkatnya keuntungan pengusaha, namun juga memberi peluang bagi peningkatan kesejahteraan pekerja. UU Ciptaker nantinya diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi investasi usaha yang sehat serta dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Dengan simpulan yang demikian, maka rekomendasi yang dikemukakan dalam tulisan ini adalah:

1. Pembahasan RUU Ciptaker perlu cermat menyisir ketentuan-ketentuan dalam rangka memberi peluang yang lebih prospektif bagi dunia usaha.
2. Pembahasan RUU Ciptaker perlu memperhatikan kesejahteraan pekerja, agar sistem Jamsostek yang telah terbangun tidak berkurang manfaatnya.
3. Pembahasan RUU Ciptaker perlu melibatkan secara intensif semua *stakeholder*, termasuk pekerja.

Ucapan Terima Kasih

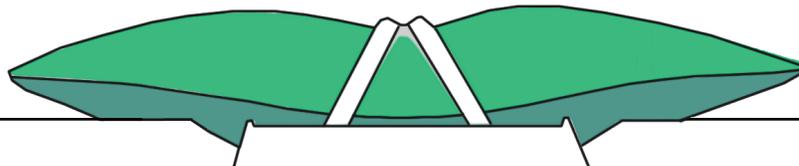
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Dra. Titik Handayani, M.Si. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Alfons, M. (2020, Januari 13). Massa Demo di Depan DPR: *Omnibus Law* Cipta Lapangan Kerja Kematian Buruh! *Detik.com*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4857050/massa-demo-di-depan-dpr-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja-kematian-buruh>, pada 14 Januari 2020.

- Asis, S. (2016). BAB II. Kajian Literatur. Diakses dari https://www.academia.edu/36393771/BAB_II_KAJIAN_LITERATUR, pada 4 Februari 2020.
- Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies. (2019, October 24). World Bank Group. Diakses dari <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>, pada 1 Maret 2020.
- Fikri, A. (2019, Desember 28). Merugikan, Buruh Tolak Rancangan *Omnibus Law* Cipta Lapangan Kerja. *Tempo.co*. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1288685/merugikan-buruh-tolak-rancangan-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja>, pada 14 Januari 2020.
- Indraini, A. (2020, Januari, 21). Serba-Serbi *Omnibus Law* yang Ditolak Keras Buruh. *Detik.com*. Diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4866914/serba-serbi-omnibus-law-yang-ditolak-keras-buruh?>, pada 21 Januari 2020.
- Isi RUU *Omnibus Law* Cipta Lapangan Kerja, Jaminan PHK hingga Bonus Gede. (2020, Februari, 21). Diakses dari <https://kumparan.com/cermati-content/isi-ruu-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja-jaminan-phk-hingga-bonus-gede-1ssqmPkZGhW>, pada 1 Maret 2020.
- Iskandar, C. A. (2019, Desember 9). Apa Itu *Omnibus Law*? *Warta Ekonomi*. Diakses dari <https://www.wartaekonomi.co.id/read260634/apa-itu-omnibus-law.html>, pada 14 Januari 2020.
- Lidyana, V. (2020, Februari 13). Ada 'Bonus' 5 Kali Gaji untuk Pekerja RI. *Detik.com*. Diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4897057/ada-bonus-5-kali-gaji-untuk-pekerja-ri?>, pada 13 Februari 2020.
- Maharani, T. (2020, Februari 12). DPR Terima Draf dan Surpres RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja. *Kompas.com*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/12/15570281/dpr-terima-draf-dan-surpres-ruu-omnibus-law-cipta-kerja>, pada 13 Februari 2020.
- Mareta, Irma. (tt). Definisi Tenaga Kerja Secara Umum dan Menurut Para Ahli. Diakses dari https://www.academia.edu/36264611/Definisi_Tenaga_Kerja_Secara_Umum_Dan_Menurut_Para_Ahli?auto=download, pada 4 Februari 2020.
- Menimbang Konsep *Omnibus Law* Bila Diterapkan di Indonesia. (2017, Februari 17). Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia/>, pada 14 Januari 2020.
- Panduan Lengkap Program BPJS Ketenagakerjaan: Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, Jaminan Kematian dan Jaminan Kecelakaan Kerja. (2018, Maret 21). Diakses dari <https://sleekr.co/blog/bpjs-ketenagakerjaan-jht-jkm-jkk-jp/>, pada 5 Februari 2020.
- Safitri, K. (2019, Desember 30). Sederet Kekhawatiran Serikat Pekerja Terhadap *Omnibus Law* Jokowi. *Kompas.com*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2019/12/30/115458526/sederet-kekhawatiran-serikat-pekerja-terhadap-omnibus-law-jokowi?>, pada 14 Januari 2020.
- Sah! *Omnibus Law* 'Cilaka' Masuk Prolegnas 2020. (2020, Januari 22). Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200122165958-4-131978/sah-omnibus-law-cilaka-masuk-prolegnas-2020>, pada 24 Januari 2020.
- Sari, K.M. (2018). Bab II Tinjauan Pustaka. Diakses dari [BAB%20II%20SKRIPSI_142002034_KS_UNPAS](https://www.academia.edu/36264611/BAB%20II%20SKRIPSI_142002034_KS_UNPAS), pada 13 Februari 2020.
- Susanto, Vendi Yhulia. Ini Kata KSPI Soal *Omnibus Law* Cipta Lapangan Kerja. (2019, Desember 30). *Kontan.co.id*. Diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-kata-kspi-soal-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja?>, pada 14 Januari 2020.
- Wow..! Dipelesetkan Cilaka, RUU Cipta Lapangan Kerja Terpaksa Ganti Nama. (2020, Februari 13). *HarianHaluan.com*. Diakses dari <https://www.harianhaluan.com/news/detail/86662/wow-dipelesetkan-cilaka-ruu-cipta-lapangan-kerja-terpaksa%20Aoganti-nama-%20Ao>, pada 13 Februari 2020.

halaman ini sengaja dikosongkan



Urgensi *Omnibus Law* Keamanan Laut Poltak Partogi Nainggolan

Peneliti Utama

Hubungan Internasional
partogi.nainggolan@dpr.go.id
pptogin@yahoo.com

Keywords

omnibus law,
maritime security,
maritime axis,
Economic Exclusive Zone,
Coast Guard

Abstract

As the new parliament has been installed, new tasks on parliamentary diplomacy are now awaiting Members of Parliament (MPs) to be implemented for the new 5 years period of 2019-2024. MPs' role and capability in conducting second track diplomacy will obviously contribute to the government's successes in carrying out multitrack or total diplomacy in the new millennium. Because foreign policy shall be based on national interest, in exercising such a new function, Members of Parliament (MPs) must be able to support the government in its agenda and achieving the country's interest in international fora. This article discusses MPs' agenda in parliamentary diplomacy for the next five years to support the government in doing first track diplomacy. Data gathering was conducted in parliament. Since DPR still has limited budget for parliamentary diplomacy, on the one side, and on the other, its performance and capability is still low, MPs need to be selective in choosing agenda that must be attended, relevant with the country's interests. The writer recommended MPs to make good preparations before attending international events, and to upgrade their own capability, to increase the quality of parliamentary diplomacy which has been decided as their new function in the new law on DPR.

Daftar Isi

Pendahuluan	31
Poros Maritim Dunia.....	33
Kompleksitas Ancaman dan Pemangku Kepentingan.....	33
Anambas dan Natuna Sebagai Contoh Kasus	34
<i>Omnibus law</i> sebagai Kebutuhan Mendesak.....	46
Penutup	47
Pustaka Acuan	48

Kata Kunci

omnibus law,
keamanan laut,
poros maritim,
Zona Ekonomi Eksklusif,
Bakamla

Abstrak

Pasca-pelantikan mereka, tugas baru dalam menjalankan diplomasi parlemen telah menanti para anggota DPR periode 2019-2024. Peran dan kapabilitas mereka dalam menjalankan diplomasi jalur dua akan mendukung sukses pemerintah dalam mengimplementasikan *multitrack diplomacy* (diplomasi total) di milenium baru. Karena tetap harus beranjak dari kepentingan nasional, pengembangan kinerja para anggota DPR dalam menjalankan diplomasi parlemen harus sejalan dengan agenda pemerintah di berbagai forum internasional dan upaya pencapaiannya. Tulisan ini membahas agenda para anggota DPR dalam melaksanakan diplomasi parlemen dalam lima tahun ke depan mendampingi dan sekaligus mendukung agenda diplomasi jalur satu pemerintah di dunia internasional. Pengumpulan data dilakukan di parlemen dengan memanfaatkan data primer dan sekunder. Mengingat alokasi anggaran yang semakin terbatas, para anggota parlemen harus melakukan pilihan yang selektif dalam mengikuti forum internasional yang relevan mendukung kepentingan nasional. Penulis merekomendasikan perlunya persiapan dan peningkatan kemampuan para anggota DPR untuk bisa meningkatkan peran mereka dalam melakukan diplomasi parlemen, yang telah disepakati sebagai fungsi baru parlemen di UU tentang DPR.

Pendahuluan

Pemerintah baru Indonesia dan kabinetnya telah menyiapkan dan meluncurkan agenda pembangunan baru Indonesia, yang bertitik-tolak dari kebijakan Poros Maritim Dunia. Kebijakan ini mengungkapkan penekanan Indonesia pada pembangunan sektor kelautan di berbagai aspek dalam masa pemerintahannya dalam rentang waktu tahun 2015-2019. Pentingnya peran sektor maritim untuk Indonesia sudah diketahui sejak lama, bahkan jauh sebelum negara Republik Indonesia terbentuk, ketika Indonesia masih dalam bentuk kerajaan-kerajaan kecil dengan kepentingannya masing-masing. Setelah merdeka, sektor maritim mendapat perhatian pada masa Pemerintahan Soekarno dengan munculnya Deklarasi Djuanda pada 13 Desember 1957. Sayangnya, belum sempat Soekarno mengimplementasikan kebijakannya, di masa Orde Baru sektor maritim tidak memperoleh perhatian serius. Sebagai dampaknya, muncul kemunduran di sektor maritim, tampak dari kondisi keterbelakangan berbagai pulau di berbagai provinsi, terutama pulau-pulau perbatasan, pesisir, dan terluar.

Sementara itu, rejim-rejim transisi sipil sesudahnya, dimulai dengan pemerintahan Habibie, mengintroduksi kembali gagasan yang bertitik-tolak dari Poros Maritim Dunia, yang menilai penting sektor kelautan. Habibie memulai dengan langkah awal mengangkat Panglima TNI dari Kepala Staf Angkatan Laut (KSAL), sesuatu yang belum pernah dilakukan selama ini, sejalan dengan agenda reformasi sektor keamanan. Perhatian terhadap sektor maritim semakin besar dan terencana, dengan naiknya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia (RI) ke-4, menggantikan B.J. Habibie, yang mengangkat secara khusus seorang menteri urusan kelautan, di bawah seorang teknokrat sipil, yaitu Sarwono Kusumaatmaja, yang menyatukan sektor kelautan dengan perikanan.

Perkembangan di abad ini mengungkapkan bahwa negara yang menguasai sumber-sumber kekuasaan (*sources of power*) dapat muncul sebagai kekuatan besar baru yang turut memengaruhi dunia. Konektivitas atau keterhubungan satu wilayah dan aktor dengan wilayah-wilayah dan para aktor lainnya menjadi krusial. Kemampuan menyediakan infrastruktur dan fasilitas lainnya yang bersifat komplementer dapat mempersatukan seluruh elemen dan komponen yang ada dalam sebuah negara untuk dapat muncul sebagai kekuatan besar di kawasan dan secara global. Sehingga,

pembangunan infrastruktur yang optimal, yang dapat menciptakan tol laut, menjadi sangat penting. Posisi RI yang sangat strategis di antara dua benua dan dua samudera memaksa negara tersebut harus memberi perhatian utama pada matra laut, jika ingin kuat, dan sebaliknya tidak ingin rawan dari berbagai ancaman, seperti kejahatan transnasional terorisme, narkoba, perdagangan orang, penyelundupan manusia, penyelundupan senjata dan lain-lain, yang muncul dari wilayah perairan di dalam dan luar kawasan.

Oleh karena itu, di era pemerintahan Joko Widodo, Poros Maritim Dunia muncul dan dikampanyekan sebagai kebijakan pemerintahan, dengan menjadikan sektor maritim sebagai pendulum, panduan, atau penentu, sekaligus tujuan pembangunan kabinet kerjanya. Sebagai konsekuensinya kemudian dibutuhkan pemahaman yang lebih baik mengenai apa itu negara dan masyarakat maritim, apa kebutuhannya, dan bagaimana harus meresponsnya secara tepat? Secara lebih spesifik, dibutuhkan pemahaman mengenai siapa saja para aktor pemangku kepentingan di laut? Lalu, bagaimana mereka bisa dibangun satu atap, dengan kewenangan penuh, tidak tumpang-tindih, dan dapat diperkuat secara optimal kewenangannya, terutama untuk operasi penegakan hukum di lapangan, serta dalam penganggaran dan pengadaan fasilitas kerja dan pendukung, dan lain-lain? Selanjutnya, secara spesifik, perlu direspons apa relevansi *omnibus law* untuk mengatur keamanan laut dan melindungi kepentingan Indonesia dengan kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) di laut?

Soal penting dan sentralnya nilai tradisional kedaulatan bagi Indonesia tidak tergantikan. Karena itu, diskusi mengenai undang-undang yang mengatur keamanan laut dan siapa para pemangku kepentingan, terutama aparat yang berperan, menjadi penting. Ini menyangkut diskusi mengenai cara dan alat kerja mereka, untuk kepastian hukum dalam jangka panjang, sehingga perlu diatur dalam sebuah undang-undang yang bisa efektif diimplementasikan demi menjaga kepentingan negara di laut.

Metodologi

Pengumpulan data mengenai kompleksitas pengaturan keamanan di laut dan permasalahannya dilakukan dengan studi kepustakaan dan wawancara secara mendalam. Penelitian dilengkapi dengan kunjungan ke lapangan dan observasi di Kabupaten Kepulauan Anambas. Analisis dilakukan dengan

menggunakan metode kualitatif. Para narasumber adalah pemangku kepentingan keamanan laut dan pemerintah daerah terkait. Wawancara secara mendalam dilakukan secara langsung maupun melalui *Focus Group Discussions* di wilayah penelitian.

Poros Maritim Dunia

Penetapan konsep di atas harus dapat menjadikan laut sebagai sumber kekuatan negara di abad 21, sejalan dengan bergesernya konstelasi dan tertib dunia dari bipolar (dengan dua kutub kekuatan saja) ke unipolar (satu kutub kekuatan) dan multipolar (banyak kutub kekuatan), dengan menguatnya peran aktor non-negara, serta tersingkirnya konsep keseimbangan kekuatan (*balance of power*) dari Morgenthau (1948), yang lahir pasca-Perjanjian Westphalia. Gagasan Poros Maritim Dunia semakin dielaborasi Presiden Joko Widodo pada Indonesia Summit di Beijing dan Pelabuhan Nanjing, pada 8-12 November 2014, selain dalam KTT ASEAN di Naypyidaw, Myanmar, pada 13 November 2014, dengan hadirnya 5 unsur, yakni: (1) budaya maritim, (2) ekonomi maritim, (3) konektivitas maritim, (4) ketahanan maritim, dan (5) diplomasi maritim. Adapun dengan menghidupkan kembali budaya maritim (Salim, 2014), bangsa Indonesia diharapkan harus meninggalkan budaya lama kontinentalnya yang berorientasi ke darat, agar dapat muncul menjadi sebuah negara bahari, seperti Majapahit dan Sriwijaya. Hanya dengan kehadiran kultur ini pula, Indonesia baru bisa menjadi sebuah kekuatan laut (Zuhdi, 2014).

Selanjutnya, realisasi Poros Maritim Dunia akan tergantung dari pemberantasan *illegal fishing*, upaya mengurangi *overfishing* dan merehabilitasi kerusakan laut dan lingkungan pesisir. Pembangunan kekuatan laut untuk mengawal doktrin Poros Maritim Dunia dan menjadi kekuatan maritim regional yang disegani, menjadi diperlukan, di luar pemanfaatan alutsista nirawak (*drone*). Di sisi lain, perlu dilakukan ekspansi budidaya laut dengan pemanfaatan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) secara lebih optimal, yang dibantu pembangunan pasar-pasar ikan modern dan industri pengolahan ikan, serta kegiatan *coastal shipping* (Dahuri, 2014). Menko Kemaritiman, Indroyono Soesilo, pada akhir Februari 2015, menjelaskan maksud dari Poros Maritim Dunia adalah menjadikan kemaritiman sebagai komponen besar penggerak sekaligus pendulum yang akan membawa Indonesia menjadi negara maju, karena hidup dari dan dengan laut (Suara Pembaruan, 2015: A2).

Melalui program Poros Maritim Dunia, pemerintah mempunyai target menjadikan Indonesia naik kelas dari negara dengan tingkat menengah bawah (*lower middle income*) pada dewasa ini, dengan penghasilan per kapita penduduknya US\$3.592, ke negara dengan tingkat penghasilan menengah atas (*upper middle income*), dengan pendapatan per kapita penduduknya mencapai US\$10.000, pada tahun 2045. Dalam tingkat ini, diharapkan, Indonesia menjadi negara maritim yang maju, mandiri, dan kuat, setara dengan Jepang, Korea Selatan, dan Malaysia, yang terbebas dari perangkap *middle income trap*, dengan kemampuan pemimpinnya dalam menyusun strategi jangka panjang yang komprehensif dan tepat (Jemadu, 2012).

Kompleksitas Ancaman dan Pemangku Kepentingan

Kompleksitas ancaman keamanan dan kerawanan yang ditimbulkannya, baik yang bersifat tradisional maupun non-tradisional, menjadi isu sentral dalam upaya menjaga kedaulatan NKRI di perairan Indonesia. Belakangan ini diketahui jenis-jenis ancaman non-tradisional cenderung meningkat terjadi di perairan Indonesia, baik di laut teritorial maupun Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Beberapa kasus yang dominan adalah pencurian ikan atau *illegal fishing*, imigran gelap, perdagangan dan penyelundupan manusia, penyelundupan BBM, narkoba dan satwa liar, dan lain sebagainya.

Adapun ancaman yang bersifat tradisional yang dewasa ini marak terjadi adalah perompakan bersenjata (*armed robbery against ships*), terutama di wilayah perbatasan perairan Indonesia-Malaysia dan Indonesia-Filipina (Selatan). Sementara, kasus-kasus yang bersifat campuran tradisional dan non-tradisional, yang berlangsung secara bersamaan (simultan) maupun tidak, juga sering terjadi, terutama di perairan teritorial dan ZEE Indonesia. Beberapa contoh untuk itu adalah masuknya kapal-kapal *Coast Guard* dan Angkatan Laut asing yang didukung oleh persenjataan canggih, yang mendukung aktivitas *illegal fishing* yang dilakukan nelayan-nelayan tradisional mereka. Para aktornya beragam, termasuk nelayan-nelayan asal China dan negara tetangga seperti Vietnam, Thailand, dan Malaysia.

Sementara itu, wilayah-wilayah rawan dari berbagai aktivitas ilegal di atas meliputi seluruh wilayah Indonesia, di bagian barat, tengah, dan timur. Di bagian barat Indonesia, perairan yang

rawan terdapat di Selat Malaka, Aceh, Sumatera Utara, Tanjung Balai Asahan, Dumai, Batam, Natuna, Tarempa, Nias, Jakarta, dan Selat Sunda. Di bagian tengah dan timur Indonesia, perairan yang rawan terletak di Balikpapan, Selat Makassar, Tarakan, Nunukan, Tawau, Pangkep, Kupang, Pulau Rote, perairan Sulawesi Utara, Sangir, Sulu, Ambon, dan Pulau Seram.

Dari perspektif ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan, terkait dengan keamanan maritim terdapat 18 (delapan belas) undang-undang yang tumpang-tindih, yang diberlakukan dalam berbagai aktivitas wilayah perairan atau di laut Indonesia selama ini.¹ Kedelapan belas undang-undang tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU Perikanan); UU Pemda; UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (UU ZEE); Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Tata Ruang); Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU LH); Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU Pariwisata); Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Imigrasi); Undang-Undang nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (UU Perairan); dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran).

Undang-Undang yang berlaku di laut tersebut belum terkoordinasikan dengan baik dan saling tumpang tindih, dengan 13-14 kementerian/lembaga yang berwenang di dalamnya. Pembentukan *Coast Guard* belum diperlukan selama ke-18 (delapan belas) Undang-Undang masih berlaku dan 13 pemangku kepentingan masih beroperasi di laut, sehingga implementasi dan aktivitas mereka tumpang tindih, seperti bea cukai, dan juga TNI-AL, yang memiliki wilayah kerja sampai ZEE. Selama kendala realistik

berupa tumpang-tindihnya regulasi ini belum diselesaikan, semua itu akan menjadi kendala bagi perlindungan terhadap keamanan laut Indonesia. Karena, terdapat beberapa kekuatan atau institusi negara, yang secara simultan memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang sama di lapangan dalam mengamankan wilayah laut Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan pemahaman yang lebih baik mengenai eksistensi hukum laut dan konsep negara maritim untuk bisa mengubah paradigma *grand maritime* Indonesia.

Anambas dan Natuna Sebagai Contoh Kasus

Permasalahan penegakan hukum di Anambas dipengaruhi oleh letaknya sebagai kawasan perbatasan, berupa semua wilayah laut yang berbatasan dengan negara tetangga, sehingga berimplikasi pada *illegal fishing*.² Selain *illegal fishing*, ancaman lainnya yang dihadapi meliputi berbagai aspek seperti industri jasa maritim, pabean, imigrasi, perikanan, pelayaran, objek vital, serta isu relevan terkini di kawasan perbatasan dan Laut China Selatan.³ Ini berhubungan dengan kedaulatan negara yang dipengaruhi oleh empat aspek, yaitu wilayah, pemerintah, rakyat, dan pengakuan internasional. Kondisi tersebut berimplikasi pada penegakan hukum dan tingkat kesadaran hukum masyarakat di Kabupaten Kepulauan Anambas. Sedangkan permasalahan yang muncul dalam penegakan hukum berkaitan dengan kelembagaan dan kewenangan.

Pengawasan keamanan laut ini dipengaruhi oleh permasalahan yang muncul dari aspek kewenangan. Adapun kewenangan penanganan hasil tangkap merupakan kewenangan daerah terkait dengan penggunaan keuangan untuk kapal patroli. Sementara, hasil tangkapan kapal patroli di perairan tidak dibawa ke Anambas, tetapi ke wilayah Kalimantan dan Batam. Sebagai konsekuensinya, diperlukan perluasan status dan pelimpahan kewenangan satuan kerja yang berada di Kabupaten Kepulauan Anambas. Kendala kewenangan ini berimbas pada proses penegakan hukum, yang masih dilakukan di Pengadilan Negeri Ranai, yang

2 Wawancara dengan Akhir Zaman, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kepulauan Anambas, dalam pertemuan dengan pemangku kepentingan Kabupaten Kepulauan Anambas di Kantor Bupati, Tarempa, 21 November 2013.

3 Wawancara dengan Raynold, selaku Pelaksana Lanal Tarempa, dalam pertemuan dengan pemangku kepentingan Kabupaten Kepulauan Anambas di Kantor Bupati, Tarempa, 21 November 2013.

1 Wawancara dengan Agung Jaya S. selaku Komandan Lanal Tarempa, dalam pertemuan dengan Komandan Lanal Tarempa beserta jajaran bertempat di Kantor Lanal Tarempa, Tarempa, 23 November 2013.

juga berfungsi sebagai pengadilan perikanan, dengan sidang di tempat.

Penegakan hukum di Kabupaten Kepulauan Anambas menghadapi banyak kendala. Ini disebabkan pengadilan perikanan tidak dilakukan di Anambas, karena belum adanya pengadilan negeri, sedangkan kejaksaan yang ada masih baru, sehingga masih harus berkoordinasi lebih dahulu dengan kejaksaan negeri. Selain itu, jika ada penangkapan, kapal diserahkan ke penyidik, untuk kemudian dilimpahkan ke jaksa. Tetapi, proses ini terkendala belum adanya pelabuhan pengamanan barang bukti, yang selama ini masih jadi satu dengan Pelabuhan Antang.⁴

Tindakan terhadap kapal-kapal Malaysia, Thailand, Vietnam dan China yang melakukan kegiatan *illegal fishing* dilakukan melalui operasi Bakorkamla (Badan Koordinasi Keamanan Laut), yang sekarang bernama Bakamla (Badan Keamanan Laut). Badan ini harus berkoordinasi dengan TNI-AL, di luar operasi yang dilakukan TNI-AL secara mandiri dalam operasi sepanjang tahun. Kapal-kapal asing yang beroperasi termasuk yang berasal dari perusahaan perikanan/nelayan yang “nakal”, yang menggunakan bendera Indonesia tetapi memakai awak kapal orang asing.⁵ Jadi, jika ada kapal yang tertangkap maka akan diproses secara administrasi dan akan diproses secara hukum berdasarkan UU Perikanan dengan denda 100 juta (Pasal 100 jo Pasal 7 dan Pasal 8) jika melanggar 12 mil laut.⁶

Banyak hal yang perlu dicermati dalam melakukan proses *pro-justicia* karena proses ini tidak hanya sekedar datang dan pergi melakukan pemeriksaan, tetapi dilakukan berdasarkan aturan. Penegakan hukum ini selama ini dijalankan sesuai dengan kompetensi masing-masing instansi, baik melalui Panitia Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di pemerintahan daerah, maupun penyidik Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan dari TNI-AL. Penegakan hukum dalam keamanan maritim, penyelesaiannya melibatkan PPNS dari hulu sampai hilir, dengan muara pada badan peradilan,

4 Wawancara dengan Alfian, selaku pengawas dan PPNS Satker PSDKP Kabupaten Kepulauan Anambas, dalam Pertemuan dengan PSDKP Wilayah Kepulauan Anambas di Kantor PSDKP, Antang, 22 November 2013.

5 Wawancara dengan Raynold, Pelaksana Lanal Tarempa, dalam pertemuan dengan Komandan Lanal Tarempa dan jajarannya di Kantor Lanal Tarempa, 23 November 2013.

6 Wawancara dengan Lilik, selaku pengawas dan PPNS Satker PSDKP Kabupaten Kepulauan Anambas, dalam Pertemuan dengan PSDKP Wilayah Kepulauan Anambas di Kantor PSDKP, Antang, 22 November 2013.

yaitu Pengadilan Perikanan dan Pengadilan Ad Hoc Perikanan.⁷

Terhadap kasus *illegal fishing*, jika pelakunya ditemukan betul-betul salah, pemeriksaan dilakukan oleh KRI (Kapal Republik Indonesia) sebelum dibawa ke pangkalan untuk diproses lebih lanjut.⁸ Ketika Lanal menemukan unsur tindak pidana, maka akan dilaksanakan pemeriksaan; dan jika setelah dilakukan investigasi ditemukan indikasi perbuatan melawan hukum, kapal pelaku ditarik ke pangkalan TNI-AL untuk diproses dan disidik sesuai dengan kompetensi kewenangan yang diberikan UU. Untuk itu harus dicari lebih dalam lagi alat-alat bukti untuk berhasilnya proses penegakan hukum.⁹

Tingginya kesadaran hukum masyarakat dibuktikan dengan memberikan informasi jika ada kapal asing masuk dan melakukan *illegal fishing*.¹⁰ Ini disebabkan sudah terbentuk budaya hukum sejak setelah Anambas berdiri dan ada koordinasi terintegrasi dengan pemerintah.¹¹ Selama ini, kegiatan sosialisasi dan penegakan hukum dilakukan oleh *stakeholders* (pemangku kepentingan) yang beragam melalui koordinasi dengan kanwil kumham provinsi dan kabupaten, serta harmonisasi peraturan terkait HAM, putusan bupati, serta peraturan daerah, dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat, kejaksaan, kepolisian, pemerintah daerah, dan DPRD.¹²

Dalam praktiknya, regulasi nasional tidak selalu aplikatif di setiap wilayah di Indonesia. UU Tata Ruang yang ada berorientasi pada pembangunan di darat, yang mengabaikan kondisi tata ruang di wilayah laut, termasuk di Anambas. Padahal, kabupaten kepulauan yang kaya SDA ini berbatasan perairannya dengan Malaysia dan Singapura, dan

7 *ibid.*

8 Wawancara dengan Hadi Syafudin, dalam pertemuan dengan Komandan Lanal Tarempa dan jajarannya di Kantor Lanal Tarempa, 23 November 2013.

9 Wawancara dengan Raynold, Pelaksana Lanal Tarempa, dalam pertemuan dengan Komandan Lanal Tarempa dan jajarannya di Kantor Lanal Tarempa, 23 November 2013.

10 Wawancara dengan Alfian, pengawas dan PPNS Satker PSDKP Kabupaten Kepulauan Anambas, dalam Pertemuan dengan PSDKP Wilayah Kepulauan Anambas di Kantor PSDKP, Antang, 22 November 2013.

11 Wawancara dengan Akhir Zaman, selaku pengawas dan PPNS Satker PSDKP Kabupaten Kepulauan Anambas, dalam Pertemuan dengan PSDKP Wilayah Kepulauan Anambas di Kantor PSDKP, Antang, 22 November 2013.

12 Wawancara dengan Hary Azhar, disampaikan pertemuan dengan Bappeda Kabupaten Kepulauan Anambas, dalam pertemuan dengan pemangku kepentingan Kabupaten Kepulauan Anambas di Kantor Bupati, Tarempa, 21 November 2013.

dekat dengan wilayah perairan Kabupaten Kepulauan Natuna, yang belakangan rawan dengan kasus *illegal fishing*, terutama oleh nelayan China dan Vietnam. Sementara, hak berdaulat Indonesia di ZEE, yang dilindungi UNCLOS 1982 dan diakui PBB, di Laut Natuna Utara semakin rawan dari klaim China, yang telah memasukkannya secara unilateral dalam peta nasionalnya, sebagai bagian dari *Nine Dashes Lines*.

Dapat dikatakan, jika kompleksitas pengaturan keamanan di laut ini dapat diatasi, pelanggaran kapal-kapal nelayan China, seperti yang terjadi di awal Januari 2020, tidak akan berlanjut. Pihak China mengetahui, tanpa hadirnya *Coast Guard* (Bakamla) dan pemberian kewenangan hukumnya yang penuh, nelayan-nelayan mereka bisa leluasa memasuki perairan ZEE Indonesia dan mengeksploitasinya secara bebas. Sebaliknya, dengan kepastian hukum melalui pembuatan *omnibus law*, sengkaret pengaturan yang menghalangi penegakan hukum di lapangan dapat segera diatasi sehingga para pelanggar dapat segera ditindak sesuai dengan mekanisme *United Nations Convention on Law of the Sea* (UNCLOS) 1982.

Tidak kompaknya institusi pemerintah dalam merespons pelanggaran hukum di laut Indonesia, termasuk ZEE, terutama dalam pencurian ikan telah menyebabkan terus berulangnya pelanggaran. Secara realistis, atas kasus terkini yang dilakukan para pelanggar UNCLOS, yakni nelayan-nelayan tradisional China, yang di-*back-up* *Coast Guard* mereka, dengan dukungan 3 kapalnya yang besar-besar, di Laut Natuna Utara, yang telah diklaim sebagai bagian dari *Nine Dashes Lines*-nya, harus segera dicari solusi, sehingga bisa memberi upaya pencegahan dalam waktu selekasnya di masa depan.

Ketidakberdayaan dan ketidakjayaan aparat keamanan laut Indonesia, khususnya di laut Anambas dan Natuna, ini harus diatasi segera (Majalah Tempo, 2020: 24-29). Untuk itulah, pemerintah melalui Menko Polhukam kemudian memutuskan agar ke-13 institusi di laut yang selama ini berkonflik kepentingan segera bersinergi di bawah Bakamla. Dengan demikian, institusi ini secara formal dan tegas telah diberi legitimasi sebagai satu-satunya institusi pemegang supremasi dalam menjaga keamanan laut Indonesia, dan diharapkan dapat segera memainkan peran secara optimal sebagai *Coast Guard* untuk negeri yang amat luas dan kaya lautnya ini (Kompas, 2020: 3; The Jakarta Post, 2020: 4). Namun, bagaimanapun, tetap dibutuhkan kehadiran sebuah *omnibus law* untuk menyatukan

semua institusi tersebut di bawah Bakamla, agar tidak berkonflik kepentingan lagi.

Omnibus Law sebagai Kebutuhan Mendesak

Indonesia memiliki 3 Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI). Keamanan dan keselamatan di wilayah laut Indonesia perlu mendapat perhatian khusus. Sementara, ironisnya, selama ini belum ada undang-undang yang komprehensif dan fokus mengatur tentang keamanan dan keselamatan laut. Adapun fungsi atau kewenangan untuk melakukan penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut selama ini masih dilaksanakan secara sektoral oleh para pemangku kepentingan kementerian/instansi terkait. Juga, berbagai ketentuan hukum yang ada tidak menjelaskan secara tegas siapa yang berhak untuk menjaga keamanan dan keselamatan serta melakukan penegakan hukum di laut. Secara realistis, terdapat Kebutuhan mendesak adanya satu lembaga yang mewakili kepentingan negara.

Sementara itu, tugas, dan kewenangan Bakamla perlu diperkuat, yang mempunyai kewenangan sebagai *Coast Guard*, mampu berinteraksi secara internasional serta mengakselerasi kepentingan nasional di dan/atau lewat laut. Bakamla juga harus diberi kewenangan untuk mensinergikan dan menjadi komando penegakan hukum atas pelanggaran keamanan di laut. Sehingga, kondisi tumpang-tindih aturan, yang menghambat pembangunan dan pengamanan sektor kelautan negara, harus segera diatasi. Ancamannya sudah di depan mata; laut Indonesia terancam dijarah asing, sehingga perlu revitalisasi peran dan kinerja pemangku kepentingan utama di wilayah ZEE, dari ancaman para pelaku penjarahan yang berasal dari negara lain, termasuk negara tetangga.

Demi efektivitas dan efisiensi penegakan hukum di laut Indonesia, tentu saja kehadiran *omnibus law* mengenai keamanan laut diperlukan. Ini penting untuk mengharmonisasikan peraturan yang tumpang-tindih dan aktor yang berperan untuk mengatur keamanan laut. Yang penting, *Omnibus law* itu tidak bertentangan dengan konstitusi negara, sebagai hukum dasar dan tertinggi.

Pembuatannya harus merujuk pada UU tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan No. 12/2011. Ini artinya, proses penyusunannya sejak awal harus dilakukan secara transparan (terbuka) dengan memberikan ruang pada partisipasi dan masukan publik. Proses pembahasannya harus memberikan

ruang pada debat publik formal melalui proses dengar pendapat umum di gedung parlemen (DPR). Dengan demikian, baik pihak pemerintah yang mengajukan naskah RUU, maupun DPR yang menyusun Daftar Isian Masalah (DIM) harus bersedia menyerap pendapat, aspirasi dan masukan masyarakat. Begitu pula, nantinya, harus ada mekanisme pengawasan pelaksanaan UU (*post-legislative scrutiny*), lewat pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.

Kondisi terbatasnya kemampuan dan kinerja Badan Keamanan Laut (Bakamla) selama ini sebagai aktor utama dalam menjaga keamanan perairan atau laut Indonesia, membuat kehadiran *omnibus law* tentang keamanan laut sangat diperlukan, dan tidak bisa ditunda jika segala ancaman yang menghadang, terutama yang datang dari negara lain, ingin segera dapat direspons. Hal ini penting agar konflik kepentingan yang menghalangi penegakan hukum di laut dapat diselesaikan secara efektif dan cepat, di tengah realitas beragamnya para aktor yang berperan selama ini, di luar Bakamla.

Padahal, sebagaimana diketahui, di luar Bakamla, masih terdapat banyak institusi lain, yakni 13 instansi, seperti TNI-AL, Polair (Polisi Air), Ditjen Bea-Cukai, Ditjen Imigrasi, KPLP (Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai), KKP, Basarnas (Badan *Search and Rescue* Nasional), Kementerian Pertanian, KLH (Kementerian Lingkungan Hidup), dan lain-lain. Masing-masing menganggap pihaknya memiliki posisi dan peran yang sama dan tidak kalah pentingnya. Sehingga, kontestasi di laut sering terjadi ketika ancaman sedang terjadi dari dalam dan luar negara. Sementara, negara dan masyarakat selalu saja menjadi pihak yang dirugikan oleh berbagai bentuk tindak kejahatan dan para pelakunya yang “kejam” beroperasi di laut.

Dengan pembuatan *omnibus law* keamanan laut, pengamanan wilayah laut Indonesia, belajar dari kasus Anambas dan Natuna, dapat dilakukan secara lebih sederhana, praktis, dan dapat segera memberi kepastian hukum, karena dilakukan oleh satu institusi saja, yakni Bakamla. Sebagai konsekuensinya, semua peraturan yang ada selama ini terkait masalah pengamanan laut perlu diharmonisasi dan disatukan dalam satu undang-undang saja. Dengan kata lain, semua urusan dalam pengamanan laut Indonesia cukup dilakukan melalui satu pintu saja (Suara Pembaruan, 2020: 4).

Selama ini, baik aparat negara maupun pelaku bisnis menyadari Indonesia telah memiliki regulasi yang berlebihan dan dapat dikatakan mengalami

obesitas regulasi. Banyaknya regulasi dan tumpang-tindihnya peraturan selama ini telah menimbulkan kemandekan. Pemerintah sendiri, baik di pusat maupun di daerah, telah terjat ke dalam konflik kepentingan yang berkepanjangan, tanpa bisa mencari solusi cepat, di saat negara membutuhkan keputusan dan jawaban atas masalah kompleks dan pelik yang tengah dihadapi (solusi). Karena itu, semua regulasi yang ada, dari tingkat yang tertinggi sampai terendah, apakah berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Direktorat Jenderal (Perditjen), sampai Peraturan daerah (Perda), perlu disederhanakan, agar pemerintah mempunyai kecepatan untuk mengambil keputusan yang mendesak.

Supaya berhasil dan efektif diimplementasikan, penyusunan *omnibus law* tentu saja membutuhkan dukungan dan kerja sama semua pihak atau pemangku kepentingan, yang terkait untuk membangun visi yang sama. Dengan demikian diharapkan, aturan hukum yang sederhana serta bernilai kompetitif dan sangat responsif dapat diciptakan. Secara taktis dan strategis pembuatan *omnibus law* dapat diartikan sebagai perwujudan reformasi birokrasi.

Dalam pemahaman ini, semua aturan yang tidak sesuai disingkirkan, yang rumit dipangkas atau disederhanakan, sedangkan yang tumpang-tindih disinkronkan, diselaraskan atau diharmonisasi dalam satu aturan undang-undang saja (Suara Pembaruan, 2020: 4). Dengan kata lain, eksistensi sebuah *omnibus law* akan dapat menciptakan iklim yang kondusif dalam menjaga keamanan laut Indonesia. Praktik reformasi regulasi ini memang baru dikenal dalam sistem hukum Indonesia, namun telah banyak diadopsi di negara maju, seperti Amerika Serikat.

Kehadiran *omnibus law* mengenai keamanan laut tidak hanya menyangkut masalah keamanan di wilayah perairan Indonesia dan sekaligus menjaga pertahanan nasional, tetapi juga untuk mengamankan kekayaan laut, menjamin tumbuh dan berkembangnya ekonomi kelautan, menjaga keanekaragaman hayati (*biodiversity*) di laut, untuk membantu mitigasi bencana agar mudah dilakukan, menyejahterakan dan memakmurkan kehidupan masyarakat pesisir dan membantu penelitian (riset) ekosistem kelautan. Mengenai institusi utama yang kini dipercaya sebagai pemegang mandat pelaksanaan tugas di lapangan, yakni Bakamla, selama ini terhambat keterbatasan kewenangannya, karena

hanya memiliki dasar hukum peraturan setingkat Perpres, dengan koordinasi di bawah Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam).

Bakamla selama ini menjadi terhambat dalam menjalankan tugasnya karena keterbatasan struktur dan infrastrukturnya, serta anggaran operasional untuk alutsista (alat utama sistem senjata) yang melengkapi aparatnya dalam operasi di lapangan. Dukungan anggarannya tidak ideal, sebab dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk menjaga keamanan laut tidak bisa langsung dialokasikan begitu saja kepada Bakamla (Media Indonesia, 2020: 3). Jadi, dapat dikatakan bahwa konsep atau perspektif dan operasional ketahanan dan keamanan wilayah laut Indonesia belum merefleksikan pengarusutamaan Indonesia sebagai negara maritim.

Penutup

Dalam pengamanan perairan dan laut Indonesia, selama ini terdapat masalah krusial, yakni tidak adanya undang-undang yang mengatur secara komprehensif dan yang fokus mengatur keamanan laut. Adapun fungsi atau kewenangan untuk melakukan penegakan hukum selama ini masih dilaksanakan secara sektoral berada di pemangku kepentingan kementerian/instansi terkait. Pengaturan hukum di Indonesia masih belum menjelaskan secara tegas siapa atau instansi mana yang berhak untuk mengintegrasikan dan mengendalikan dalam satu kesatuan komando, dalam hal penegakan hukum terkait keamanan dan keselamatan di wilayah yurisdiksi di laut, termasuk dalam melaksanakan patroli keamanan. Padahal, kewenangan ini harus dilaksanakan secara terintegrasi dan terpadu dalam satu kendali pengawasan dan penegakan hukum.

Melihat perkembangan belakangan ini dengan meningkatnya ancaman di perairan Indonesia, khususnya ZEE, sudah saatnya dibentuk *omnibus law* untuk memberikan jaminan kepastian dalam pengelolaan dan menjaga keamanan laut Indonesia. Melalui *omnibus law*, perlu diberi peran lebih besar kepada Bakamla dalam menjaga perairan Indonesia, terutama melalui pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Dalam kerangka keamanan laut, Bakamla perlu diberi kewenangan dalam melakukan pengejaran, menghentikan, memeriksa, menangkap, dan menyerahkan kapal yang melakukan pelanggaran ke instansi yang berwenang dan mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan keselamatan.

Bakamla harus memiliki wibawa dan kepastian legislasi serta payung hukum untuk memiliki komando, dan dukungan anggaran, dalam tugasnya mengimplementasikan dan mengawal posisi Indonesia sebagai poros maritim dunia. Untuk itu, alutsistanya juga harus diperkuat dan disesuaikan dengan tupoksi baru, agar dapat menjamin peran dan kinerjanya sebagai penjaga dan penegak kedaulatan hukum di wilayah perairan Indonesia. Peningkatan kapasitas SDM dan organisasi Bakamla sudah tentu juga perlu dilakukan.

Dengan *omnibus law*, Bakamla akan dapat menyiapkan SDM secara mandiri, yang akan membantunya dalam meningkatkan operasi pengamanan dengan meningkatkan kerja sama dengan instansi dari negara lain yang beragam lewat pendekatan multilateralisme. Dengan *omnibus law*, Akademi Keamanan dan Keselamatan Laut (AKKL) atau *Coast Guard Academy* dapat dibentuk dan dibangun menjadi langkah terobosan dalam menyiapkan SDM Bakamla secara nonsektoral di bidang keamanan dan keselamatan laut.

Ucapan Terima Kasih

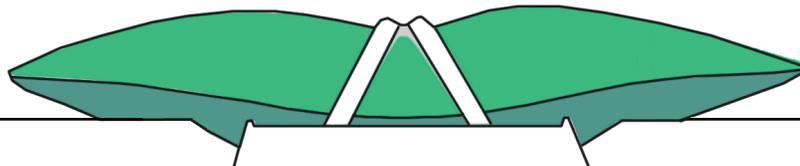
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Zaki Mubarak, Ph.D., Kepala Bagian Advokasi, Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Kelautan dan Perikanan yang telah mereview naskah ini.

Pustaka Acuan

- 13 Lembaga Bersinergi di Natuna Utara. (2020, Februari 22). *Kompas*, hlm. 3.
- Bakamla in charge of Natuna Sea Security. (2020, Februari 24). *The Jakarta Post*, hlm. 4.
- Eksa, G. (2020, Januari 8). *Omnibus law* untuk Keamanan Laut. *Media Indonesia*, hlm 3.
- Jemadu, A. (2012). *Politik Global dalam Teori dan Praktek (edisi 2)*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Jokowi: RI Alami Obesitas Regulasi. *Suara Pembaruan*, 29 Januari 2020: 4.
- Kartika, M. & Ridwan, M.F. (2020, Januari 7). *Omnibus law* Keamanan Laut Disiapkan. *Republika*.
- Ketua Bakamla: RR Keamanan Laut Diproses. (2020, Maret 4). *Suara Pembaruan*, hlm. 4.

- Masyarakat Dukung Percepatan Pembahasan RUU *Omnibus law*. (2020, Januari 29). *Koran Neraca*, hlm. 2.
- Membangun Penjaga Pantai RI. (2020, Februari 19). *Kompas*, hlm. 3.
- Merahputihkan Natuna untuk Jaga NKRI. (2020, Februari 22). *Media Indonesia*, hlm. 3.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Michigan: The University of Michigan, AA Knopf.
- Omnibus law* Keamanan Laut Disiapkan. (2020, Januari 7). *Republika*, hlm. 2.
- Poros Maritim Dunia Cegah 'Middle Income Trap'. (2015, Februari 27). *Suara Pembaruan*, hlm. A2.
- Salim. (2014). *Kodrat Maritim Nusantara: Catatan Strategis Kemaritiman*. Jakarta: Yogyakarta, LeutikaPrio.
- Samantho, A. Y. & Abdurahman, O. (2011). *Peradaban Atlantis Nusantara: Berbagai Penemuan Spektakuler yang Makin Meyakinkan Keberadaannya*. Jakarta: Ufuk Publishing House.
- Tak Jaya di Natuna. (2020, Januari 19). *Majalah Tempo*, hlm. 24-29.
- Tim Ahli Seknas Jokowi. (2014). *Jalan Kemandirian Bangsa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Zhudi, S. (2014). *Nasionalisme, Laut, dan Sejarah*. Depok: Komunitas Bambu.

halaman ini sengaja dikosongkan



Pemilu sebagai Bagian dari Desain Penataan Sistem Politik yang Demokratis

Prayudi

Peneliti Utama
Politik Dalam Negeri
prayudi@dpr.go.id

Keywords

*political omnibus law,
national political system,
political parties,
system of governance*

Abstract

The idea to organize a democratic political system is increasing after the recent 2019 election evaluation. This is actually a wide scope of substance to Indonesian politics, because it's not only about an election itself but also associated with a series of problems encountered in the level of governance, including the regional governance, including regional elections, political parties, and even villages domain. For deep and practical analysis, this article is limited to the election problems which are related to political parties and governance systems. These series of problems show that the national political system arrangement toward democracy consolidations cannot be released on the structural relationship of infrastructure strength toward dynamic in the level suprastructure of the political system. The substance of deliberative political system between that two-level of political system arrangement through Omnibus Law conception in a political field wasn't only to empower the presidential system, but also to become foundations for more conducive relations between center and regions.

Daftar Isi

Pendahuluan	42
Sistem Politik yang Demokratis	42
Penyelenggaraan Pemilu Serentak.....	44
Masalah Infrastruktur politik Kepartaian	46
Sistem Pemerintahan	47
Penutup	47
Pustaka Acuan	49

Kata Kunci

*omnibus law politik,
sistem politik nasional,
partai politik,
pemilu,
sistem pemerintahan*

Abstrak

Gagasan ke arah penataan sistem politik yang demokratis semakin kuat disuarakan setelah mencermati evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Sebenarnya gagasan ini merupakan substansi yang luas cakupannya menyangkut politik Indonesia, karena bukan hanya menyangkut soal pemilu semata, tetapi juga berkaitan dengan rangkaian masalah yang dihadapi dalam tataran sistem pemerintahan, termasuk soal pemda, di dalamnya, kemudian adalah tataran pilkada, kepartaian, dan bahkan hingga tataran desa. Untuk pendalaman analisis dan sekaligus praktis, tulisan ini membatasi pada persoalan pemilu yang juga memuat unsur kepartaian serta sistem pemerintahan. Dari rangkaian persoalan ini menunjukkan bahwa penataan sistem politik nasional menuju konsolidasi demokrasi tidak bisa dilepaskan pada relasi struktural kekuatan infrastruktur politik terhadap dinamika di tingkat suprastruktur sistem politik. Substansi penataan sistem politik deliberatif di antara kedua tataran sistem politik itu melalui konsepsi *Omnibus law* di bidang politik bukan hanya diarahkan bagi penguatan sistem presidensial tetapi juga menjadi fondasi hubungan pusat-daerah yang kondusif.

Pendahuluan

Di tengah kondisi bangsa Indonesia yang belum terlampaui lama melewati tahapan pemilihan umum (Pemilu) 2019 dan pembentukan kabinet pemerintahan hasil pemilu dimaksud, muncul gagasan Desain Besar Penataan Sistem Politik Nasional. Komisi II DPR mengajukan gagasan yang disebut sebagai Undang-Undang (UU) Pembangunan Politik. Gagasan ini ditujukan untuk melakukan kodifikasi tujuh undang-undang tentang politik dan otonomi daerah. Ditahap awal, DPR berencana menggabungkan terlebih dahulu UU Pemilu dan UU Pemilihan Kepala Daerah. Ketua Komisi II DPR, Ahmad Doli Kurnia mengatakan di tengah upaya penggabungan draft dan naskah akademik RUU Pemilu dan RUU Pilkada, sudah ada usulan agar UU Partai Politik juga dimasukkan dalam materi muatan kodifikasi perundang-undangan tadi (Kompas, 2020).

Gagasan desain besar tadi tidak lepas dari model penyusunan peraturan perundang-undangan Indonesia yang diharapkan mampu menjadi payung besar bagi berbagai regulasi dalam mendukung program pemerintah terkait agenda pembangunan. Terkait gagasan ini pula, Komisi II DPR juga berusaha memetakan sejumlah opsi model keserentakan pemilu pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 55 /PUU-XVII/2019. MK dalam putusannya tadi menyatakan pemilu lima kotak (presiden/wapres, DPR, DPD, DPRD kabupaten/kota dan DPRD provinsi) bukan satu-satunya model pemilu serentak yang konstitusional. Ada lima model lain yang dapat dipilih pembentuk Undang-Undang (Kompas, 2020). Dalam putusan ini MK mengajukan 6 model pemilu serentak. Model *pertama*, memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan pemilihan anggota DPRD. *Kedua*, memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati/walikota. *Ketiga*, memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD, gubernur, dan bupati/walikota. *Keempat*, pemilu memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pemilihan gubernur, dan bupati/walikota. *Kelima*, pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD provinsi, gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilu serentak kabupaten/kota

untuk memilih DPRD kabupaten/kota dan memilih bupati/walikota. Model *keenam* yaitu pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden dan wakil presiden.

Gagasan penataan sistem politik berawal regulasi penyusunannya yang sering dianalogikan perkembangan *Omnibus law* menyangkut ketenagakerjaan, usaha ekonomi dan perpajakan, kemudian melimpah pada sektor makro non ekonomi, termasuk di bidang politik. Payung bagi lahirnya desain besar penataan sistem politik nasional menjadi kata kunci terkait *Omnibus law* bagi bidang politik. Mengutip Zainal Arifin Mochtar dengan mengacu *Dubai Legal Dictionary* secara sederhana: *..omnibus law* adalah *A draft before a legislature which contains more than one substantive matter or several minor matter which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience* (Kompas, 2020: 6).

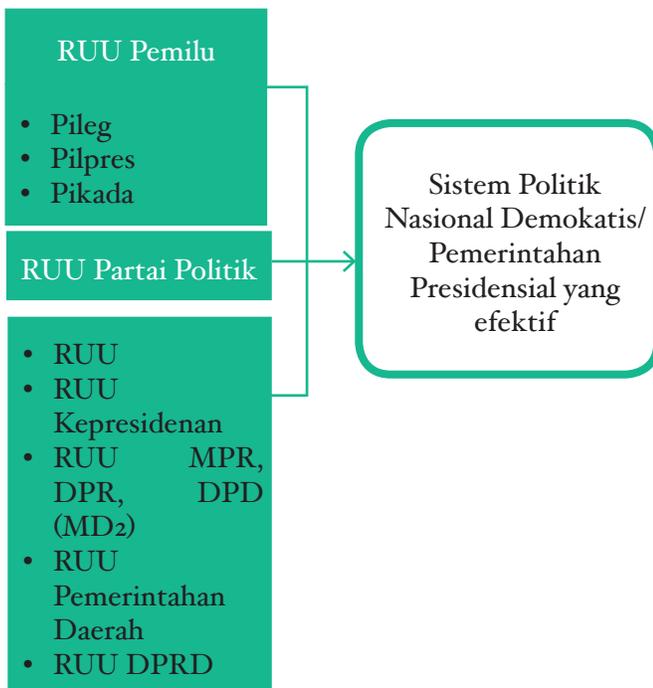
Omnibus law pada bidang politik yang dituntut tidak semata-mata berjangka pendek atau mudah berubah-ubah, misalnya kurang dari lima tahun waktu sekali. Regulasi pemilu disertai materi muatan kepartaian dan pemetaan pilkada secara sinergis diharapkan dapat menciptakan sistem presidensial yang efektif. Harapan demikian tetap dipegang, meskipun disadari bahwa sistem politik bukan faktor ambisius determinan sebagai subjek yang dapat menentukan keseluruhan proses politik, karena meliputi faktor-faktor yang kompleks, termasuk latar belakang sejarah suatu bangsa (Easton, 1990 dalam Monroe, 1997: 229).

Dirilai bahwa hingga sejauh ini belum ada konsep yang jelas dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah mengenai desain koheren penataan sistem politik, kepemiluan, dan pemerintahan (Kompas, 2019). Sehubungan gagasan terkait desain besar sistem politik nasional tadi, maka penting kiranya dicermati beberapa persoalan yang mendasari dari proses bekerjanya sistem politik dan *output* yang dihasilkan serta *outcome* semacam apa yang ingin diwujudkan. Tulisan ini beranjak pada evaluasi pelaksanaan pemilu 2019 dan langkah-langkah bagi penguatan sistem politik nasional yang demokratis melalui perwujudan sistem presidensial yang efektif.¹

1 Titik harapan demikian memang diakui masih menyisakan satu pertanyaan sampai sejauh mana regulasi pemilu di tingkat UU mengatur ketentuan-ketentuan soal pemilu. Seorang Komisioner KPU Provinsi Jatim misalnya pernah mengungkapkan agar UU Pemilu jangan mengatur terlalu detail, cukup prinsip-prinsip penyelenggaraannya yang efektif baik di tingkat *electoral laws* dan *electoral process*-nya. Ini diungkapkan saat wawancara komisioner tersebut dengan tim Peneliti Lintas Bidang Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR

Sistem Politik yang Demokratis

Desain besar sistem politik yang koheren dikaitkan dengan beberapa undang-undang (UU) yang meliputi: UU pemilu, UU partai politik, UU pemilihan kepala daerah (pilkada), UU MPR, DPR, DPD (MD₂), UU Pemerintahan Daerah (Pemda), UU Desa, serta UU Keuangan Pusat dan Daerah. Dari tataran regulasi di tingkat UU tadi, rangkaian substansi yang mendasari bekerjanya sistem politik menjadi sangat menentukan bagi keberhasilan pencapaian kepentingan negara dan masyarakat yang ingin diwujudkan. Ini semua harus dikaitkan dengan kebijakan yang memiliki nilai-nilai otoritatif (*authoritative values*) di tengah masyarakat.



Bagan I Desain Sistem Politik Nasional

Ketua Komisi II DPR, Ahmad Doli Kurnia, mengatakan DPR dan pemerintah dapat berbagi tugas untuk menyusun konsep naskah akademik (NA) dari sejumlah UU tersebut antara lain difokuskan pada beberapa kluster. Kluster pertama menyangkut proses politik yang terdiri dari UU kepiluan, UU pemilu itu sendiri, kemudian UU Pilkada serta paket politik, yaitu UU partai politik dan UU MD₂. Kluster kedua mengenai hasil politik, terdiri atas paket pemerintahan, yaitu UU Pemda, UU Pemdes, dan UU keuangan pusat-daerah. Pihak

DPR, menurutnya melalui Komisi II, sudah berbagi tugas siapa yang membuat naskah akademik dan draft RUU, UU paket pemilu yang akan menjadi tanggungjawab DPR. Sementara pemerintah menyiapkan konsep untuk UU paket politiknya (Kompas, 2019: 2).

Apapun pilihan substansi dan teknis pembahasan yang dilakukan terkait penataan sistem politik, penting dipahami bahwa secara umum sistem politik memiliki ruang lingkup yang luas dengan segala aspek kehidupan yang saling berpengaruh satu sama lain antar unsur-unsurnya. Pemahaman atas unsur-unsur dari proses yang berkembang dalam wadah sistem politik ini bisa disederhanakan dalam apa yang disebut sebagai alur input, *output*, dan umpan balik (*feedback*), sebagaimana kerangka kerja David Easton yang disebut sebagai bagian dari teori fungsional sistemik (Chilcote, 2003: 222). Dari sudut input dan *output* setiap sistem politik dapat dipilah dalam beberapa kategori sebagai berikut:

1. Fungsi-fungsi input meliputi: sosialisasi dan perekrutan politik, artikulasi kepentingan, penggabungan kepentingan dan komunikasi politik.
2. fungsi-fungsi *output* meliputi: pembuatan aturan, penerapan aturan, dan penilaian aturan.

Almond berpendapat bahwa input atau fungsi-fungsi politik, bukannya *output* atau fungsi pemerintah, adalah krusial dalam mencirikan unsur-unsur dalam sistem; yaitu siapa yang mengenal masalah-masalah, mengidentifikasi, mempertimbangkan, dan seterusnya, beserta solusi yang ditawarkan dan tindakan yang dilaksanakan. Ini didorong oleh sosialisasi yang dijalankan dan nantinya menjadi basis bagi budaya dan partisipasi. Pada setiap sistem politik bisa ditemui tahapan terkait budaya politik di masyarakatnya, apakah yang tersebar sifatnya (*difuseness*), partikularisme (*particularism*), penganggapan (*ascriptiveness*) dan afektivitas afektif (*affective neutrality*).

Adapun *output* merupakan fungsi-fungsi pemerintah dan berkaitan dengan penggunaan tiga kekuasaan tradisional yang terpisah. Sehingga pembuatan aturan menggantikan legislasi, penerapan aturan menggantikan administrasi, dan penilaian aturan merujuk pada proses peradilan (Chilcote, 2003: 222). Dalam perkembangan terjadi penambahan kelembagaan ekstra struktural kenegaraan, yang tidak lagi terpaku pada sekedar tiga pilar kekuasaan yang secara tradisional. Ini terlihat tidak saja pada

masing-masing fungsi di antara tiga lembaga negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang saling berinteraksi satu sama lain atau bukan bermakna pemisahan kekuasaan secara kaku (*separation of power*), tetapi juga ditandai dengan hadirnya kelembagaan ekstra negara di luar ajaran Trias Politika, yaitu melalui hadirnya berbagai komisi negara tambahan (*auxiliary state agencies*). Melalui kehadiran lembaga-lembaga negara ekstra demikian, maka sistem politik menjadi semakin kompleks karakteristik dan proses politiknya.

Guna memilah komponen sistem politik yang kompleks demikian, kiranya dapat disederhanakan dalam dua tataran yaitu sebelum susunan pemerintahan itu terbentuk, apakah eksekutif, yudikatif, dan legislatif, melalui pemilu dan pilkada yang diselenggarakan, maupun setelah pemerintahan terbentuk dan menjalankan tugas dan kewenangannya, baik terkait peran MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) maupun posisi dari Pemda dalam proses bekerjanya sistem politik.

Kedua tataran pemerintahan tersebut diletakkan pada upaya menuju demokrasi yang lebih kondusif dan matang perkembangannya. Konsolidasi demokrasi merupakan proses pematangan dan penstabilan sistem politik baru dengan memperkuat dan memformalkan tatanan dasarnya. Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth menguraikan lebih lanjut proses menuju demokrasi yang lebih matang ada beberapa fase: *pertama*, tatanan lama yang tidak demokratis tidak lagi berfungsi dan tatanan baru dibentuk; kebebasan menjadi perhatian utama; konstitusi baru dinyatakan dan pemilu diperkenalkan untuk pertama kalinya, tidak lagi mudah untuk kembali ke sistem lama; *kedua*, sebagai fase lanjutan adalah kebebasan dianggap sebagai hal wajar dan perhatian mulai tertuju pada pencapaian demokrasi baru, memberikan kebebasan saja tidak cukup, kepentingan kelompok harus dipenuhi, kinerja ekonomi dan pelayanan publik menjadi penting serta kesempatan dan kesetaraan semakin ditekankan. Fase konsolidasi sebagai upaya tatanan baru yang dilembagakan, sistem politik mampu memenuhi tuntutan dan harapan sebagian besar penduduk, dan soal keseimbangan antara kebebasan dan kesetaraan dicapai dan diterima secara luas (Newton & Van Deth, 2016: 73). Fase konsolidasi ditandai oleh kapasitas kelembagaan di tingkat infrastruktur dan suprastrukturnya dalam membangun sistem politik

yang demokratis ke arah deliberatif. Kata kunci dalam sistem politik demokrasi deliberatif adalah legitimasi keputusan yang diambil didasarkan pada argumentasi dan partisipasi warganya yang bukan sekedar simbolik (Rawls, 1993; Habermas, 1996, dalam Gaus & Kukhatas, 2012: 332-333).

Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Dalam rangka membuat peta jalan bagi sistem politik yang semakin matang demokrasinya bagi Indonesia yang merupakan negara bersifat kepulauan dan beragam latar belakang komunitas yang mendiami wilayahnya, maka kondisi riil menjadi hal paling mendasar. Segala kemungkinan bisa dapat terjadi dalam benturan kepentingan terhadap penataan sistem politik demokrasi, karena masih ada unsur romantisme untuk kembali ke masa otoritarian sebelum reformasi 1998 dan bahkan pertentangannya dengan konstitusi bisa saja disampaikan. Salah satunya adalah ketika gagasan pemilu presiden secara langsung oleh rakyat disuarakan untuk dikembalikannya model pemilihan presiden melalui MPR. Padahal, pemilu langsung presiden (Pilpres) mengalami perjalanan sejarah amandemen UUD 1945 dan tidak mudah upaya mencapai kesepakatan antar fraksi di MPR mulai tahun 1999 hingga 2002 di Sidang Tahunan MPR (Subekti, 2008: 319-322). Soal Pilpres hanya satu contoh di antara sederet contoh lain agenda reformasi sistem politik yang mudah untuk diubah menjadi pola-pola yang jauh dari partisipasi warga masyarakat. Konteks pemilu demikian menjadi sorotan ketika Indonesia untuk pertama kali melaksanakan pemilu serentak “5 kotak suara” di tahun 2019 dengan segala persoalannya.

Dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, MK menyarankan agar pembentuk UU perlu mempertimbangkan 5 hal: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilu; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; (3) pembentuk UU memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajib, terutama untuk mewujudkan pemilu berkualitas; (4) pilihan

model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud kedaulatan rakyat; (5) tidak acap kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak terbangun kepastian dan kemapanan pelaksanaan pemilu.

Pemilu 2019 yang bersifat serentak menjadi sejarah penting bagi perjalanan demokrasi di Indonesia karena secara simultan untuk pertama kalinya diselenggarakan. Pada konteks normatif diharapkan awalnya bahwa penyelenggaraan pemilu serentak 2019 bisa menghemat waktu, anggaran, dan sekaligus energi bagi bangsa Indonesia untuk pembentukan pemerintahan yang efektif. Pada kenyataannya Pemilu 2019 yang diselenggarakan simultan antara pemilu legislatif (Pileg) dan pemilu presiden/wapresnya secara berpasangan (Pilpres) tidak berjalan efektif, bahkan mengakibatkan jatuhnya korban di pihak petugas lapangan, kerumitan dan ketidakseragaman pemahaman prosedur aturan mainnya, biaya yang membengkak, dan bahkan persoalan di tingkat tata kelola daftar pemilih dan proses verifikasi keabsahan peserta pemilunya itu sendiri.

Penataan pemilu atau yang lugas disebut rekayasa pemilu ke arah demokrasi, perlu menegaskan terlebih dahulu dasar sistem pemilu yang akan dirombak total atau sekedar merombak secara parsial. Ketegasan atas soal ini penting, karena masing-masing pendukung sistem pemilu mengajukan kelebihannya masing-masing. Bagi pendukung sistem pemilu mayoritarian dianggap dapat memperkuat ke arah akuntabilitas pemerintahan terhadap pelaksanaan program-program yang ditawarkan kepada pemilih. Sebaliknya bagi pendukung sistem pemilu konsensus lebih memprioritaskan perlindungan bagi kekuatan politik partai minoritas dan mempromosikan aspirasi yang inklusif dan bahkan mempromosikan diri yang bisa menciptakan check and balances hubungan eksekutif-legislatif. Bagi partai sendiri, setiap pilihan sistem pemilu berdampak pada koherensi dan disiplin internal dan kampanye program yang lebih dikembangkan dibandingkan figur personal (Noris, 2004: 251-252).

Penataan sistem pemilu proporsional atau konsensus tampaknya masih dicoba dipertahankan di Indonesia hingga saat ini. Kritik pemilu 2019 juga melihat lebih lanjut efek samping keserentakkan prakteknya di lapangan, dibandingkan debat sistem pemilu yang sekedar apakah masih menggunakan

daftar calon terbuka, tertutup, atau kombinasi? Penyelenggaraan pemilu 2019 yang serentak juga ternyata mengakibatkan tenggelamnya “pesta demokrasi” pemilu anggota legislatifnya dibandingkan pemilu presiden. Perhatian publik terkesan lebih kuat pada dinamika politik yang terjadi pada pilpres utamanya pada unsur popularitas dan bahkan unsur sentimen emosional yang dibangun pada calon atau pasangan calon yang bersaing. Perhatian yang berlebih demikian mengakibatkan kasus-kasus pelanggaran yang terjadi di tingkat Pileg kurang terangkat di atas permukaan publik, meskipun ada sejumlah kasus yang diangkat calon terkait sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK). Meskipun penanganan sengketa Pileg tidak sekeras terhadap apa yang dihadapi di sengketa Pilpres dan bahkan harus diwarnai aksi unjuk rasa atau bahkan kekerasan dan jatuhnya korban, penanganan kasus dugaan pelanggaran Pileg 2019 kurang signifikan bagi upaya perbaikan substansi pemilu ke depan. Dugaan politik uang adalah salah satu substansi persoalan yang masih lemah upaya pencegahan dan penanganan pelanggarannya melalui pemberian sanksi hukum yang setimpal. Beranjak dari pengalaman persoalan demikian, maka menjadi logis ketika diusulkan agar perubahan substansi UU No. 7 Tahun 2017 sebaiknya tidak menyatukan pilpres dan pemilu anggota legislatif DPR dan DPD dengan pemilu anggota DPRD. Ketika agenda pilkada nantinya dilaksanakan secara serentak sesudah tahun 2024, yaitu di tahun 2027, yaitu agenda pilkada dan pemilu diserentakkan, maka pemilu anggota DPR/DPD dan pemilu presiden/wapres di satu sisi, dipisahkan dari pilkada gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil walikota, dan walikota/wakil walikota dan pemilu anggota DPRD. Ini sekaligus menegaskan pemisahan isu lokal dari isu nasional, atau jangan sampai publik terlalu fokus di isu nasional sementara isu lokalnya justru dipinggirkan.

Pemilu era reformasi sejak 1999 ke arah substansi sistem politik yang demokratis, menghadapi tuntutan milenial dengan digitalisasi setiap tahapan penyelenggaraannya di tengah keterbatasan personal penyelenggara utamanya di tingkat lokal dan di tingkat peserta itu sendiri. Kesiapan partai politik sebagai peserta pemilu dalam menggunakan aplikasi digital untuk pendaftaran dan bahan bagi verifikasi KPU menjadi contoh belum maksimalnya tuntutan digitalisasi kepemiluan dijawab oleh beberapa *stakeholder*. Tantangan lainnya yang masih dihadapi terkait sumber daya pemilu di

tengah kemajuan teknologi, adalah masih tingginya pelanggaran oleh peserta atau bahkan pihak penyelenggara di lapangan, dan tuntutan partisipasi masyarakat.

Salah satu tahapan Pemilu 2019 yang banyak menuai kritik dan bahkan terjadinya sengketa adalah menyangkut tahapan penghitungan suara. Bahkan, tahapan ini telah memakan korban jiwa, atau sakit yang dihadapi petugas di lapangan, di samping tuduhan yang bernada mengintimidasi atau kritik terhadap keabsahannya yang berpengaruh pada penetapan hasil pemilu. Untuk itu penting dicatat kesiapan KPU terhadap agenda rekapitulasi elektronik atau rekap-el sebagai solusi penghematan biaya produksi logistik pemilu. Pada pengalaman Pemilu 2019, penyediaan distribusi logistik memakan biaya mencapai Rp2,9 triliun. Untuk itu salah satu solusi yang dijadikan gagasan KPU adalah melakukan rekap elektronik dan salinan digital. Ketua KPU Arief Budiman menyebutkan, beranjak dari kebutuhan logistik untuk pemilu serentak 2019, di antaranya terdiri dari 974.471.901 lembar surat suara, 4.134.655 kotak suara, 2.281.776 bilik pemungutan suara, dan 130.746.467.309 lembar formulir. Dari total pengeluaran sebesar Rp27.479.557.669.000,- biaya untuk penyediaan dan distribusi logistik mencapai Rp2.895.947.440,-. Dengan begitu, penerapan e-rekap dan salinan secara digital diharapkan mampu menghemat produksi logistik, penggunaan kertas, lebih ramah lingkungan, serta tentu saja terhadap biaya atau anggaran. Hasil rekap-el nantinya ditampilkan pada Sistem Informasi Rekapitulasi Elektronik atau disebut Sirekap. Sirekap diharapkan dapat mengurangi kesalahan tahapan penghitungan suara pemilu di tingkat TPS dan KPPS (Tempat Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara), serta pada konteks yang lebih luas bisa positif memperkuat kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemilu (Republika, 2020).

Ini juga terkait dengan sumber daya dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemilu di lapangan, terutama berkaitan dengan netralitas para petugas itu sendiri. Catatan demikian penting karena bukan mustahil dalam proses perekrutan membutuhkan kecermatan dalam latar belakang sosial kemasyarakatan dari calon anggota KPPS, di samping tentunya juga berkaitan dengan kapasitasnya sebagai penyelenggara pemungutan suara pemilu. Terkait aspek netralitas penyelenggara pemilu, menjadi krusial karena dalam proses seleksi calon anggota KPPS masih saja ditemui adanya calon

tersebut yang ternyata rekam jejaknya dari kalangan partai, apakah sebagai pengurus atau anggotanya semata. Pelanggaran atas netralitas petugas di lapangan berdampak besar bagi penyelenggaraan pemilu, ketika legitimasi pemilu dipertanyakan yang membawa arah demokrasi yang dikembangkan tidak lagi signifikan bagi penataan lebih lanjut sistem politik. Ini sebagaimana pada konsekuensi yang luas dihadapi publik disaat penyelenggaraan Pemilu 2014 dan 2019. Rencana penerapan e-rekap pada saat Pilkada 2020 dan bahkan keinginan menuju e voting di Pemilu 2019 harus dipersiapkan secara cermat. Ini mengingat kesiapan sumber daya dan infrastruktur teknologi di wilayah Indonesia cenderung masih beragam kondisinya. Apalagi, kasus kaukus pemilu pendahuluan Presiden dari Partai Demokrat di tingkat negara bagian yang diawali di Negara Bagian Iowa, misalnya, di awal tahun 2020, menunjukkan bahwa untuk perjalanan sebuah negara demokrasi yang telah panjang pengalamannya pun, seperti halnya di Amerika Serikat (AS), penerapan *e-voting* setempat sempat diwarnai kekacauan atas penggunaan aplikasinya.

Masalah Infrastruktur Politik Kepartaian

Reformasi partai politik adalah satu objek perbaikan sistem politik di Indonesia yang sekaligus masih menjadi persoalan utama dalam penataan sistem politik dan pengembangan sistem politik Indonesia yang demokratis ke depan. Peran infrastruktur partai politik dalam pemilu dan pilkada sekedar menjadi mesin pengumpul dukungan suara yang pada gilirannya dimanfaatkan oleh oligarki masing-masing elit partainya untuk kepentingan partisan. Ini menjadi tantangan pembenahan sistem politik dalam upaya menumbuhkan partai-partai yang berbasis kader dengan karakteristik ideologi kepartaiannya yang kuat. Meskipun UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Partai Politik sudah menegaskan Pancasila sebagai dasar negara yang dianut sebagai ideologi partai-partai, tetapi tampaknya ini belum mampu dijabarkan dalam ciri-ciri yang menjadi kerja kelebagaannya. Sehingga, keleluasaan ideologis yang menjadi ciri demikian masih menjadi sekedar formalitas atau bahkan asesori politik partai dalam kegiatan terkait pelaksanaan program kerjanya. Itu sebabnya karakteristik kepartaian masih secara umum berlandaskan tata kelola organisasi yang mudah masuk perangkap dalam tindakan pelanggaran hukum bagi para aktor kunci dan pelaku di lapangan.

Penyusunan daftar calon dan perannya dalam pilkada, menunjukkan data empiris atas kondisi kepartaian yang justru sukar terlepas dari fenomena politik uang, kuatnya unsur sepihak nepotisme, dan bahkan perilaku korupsi. Survei Litbang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada 2016 dan 2017 memperlihatkan biaya besar yang pada umumnya ditalangi donatur atau sponsor inilah yang turut mendorong para kepala daerah hasil pilkada, melakukan tindak pidana korupsi (Kompas, 2018). Partai politik memiliki keterbatasan dalam menjalankan perannya bagi sistem politik yang bersifat deliberatif. Padahal muara dari fungsi-fungsi kepartaian dalam sistem politik demokrasi deliberatif adalah kapasitas komunikasinya terhadap pematangan kader-kadernya sebagai pimpinan nasional beserta isu-isu kebijakan yang diusungnya.

Menjadi krusial bagi penataan sistem politik utamanya terkait partai dan pemilu atau pilkada, yaitu mengatur lebih lanjut dan mengelolanya secara matang bagi pencalonan dalam pemilu. Ini mencakup baik Pileg maupun Pilpres dalam rangka menciptakan proses pencalonan pemilu yang sejalan dengan keinginan UU Pemilu No. 7 Tahun 2017 yaitu secara terbuka dan demokratis. Ini menjadi penting dicermati saat muncul usulan agar partai bisa menyelenggarakan Konvensi dalam rangka memperoleh bakal calon hingga calon yang definitif guna diajukan dalam pemilu.

Di samping soal karakter kepartaian yang terlampau pragmatis, penataan sistem kepartaian sebagai bagian dari pembentukan desain sistem politik yang demokratis juga menjadi catatan. Langkah penyederhanaan partai politik seringkali disampaikan dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Menjelang agenda pembahasan revisi UU Pemilu di tahun 2020, upaya untuk meninjau ulang ambang batas partai *Parliamentary Treshold* (PT) guna turut serta dalam penghitungan kursi di parlemen kembali mengemuka. Sejak Pemilu 2004, sistem politik Indonesia menghadapi realitas empirik multi partai yang tidak ideal. Peningkatan ambang batas parlemen di setiap kali pemilu tidak berdampak pada penyederhanaan kepartaian, dari segi jumlah sekalipun. Hasil Pemilu 2019 menunjukkan jumlah partai yang lolos ambang batas sebanyak sembilan partai. Ini sekalipun ambang batas yang berlaku sebesar 4 persen atau naik dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya, yang sebesar 3,5 persen. Ironisnya, demi mencapai tingkat ambang batas

itu, partai terkesan menghalalkan segala cara. Sebagai contoh, partai merekrut calon anggota legislatif yang bermodal kapital dan sosial yang kuat atau sekedar populer, tetapi justru caleg ini kurang memiliki kapasitas dan pengalaman yang mendukung untuk pelaksanaan tugas-tugasnya sebagai legislator. Melihat problematik partai demikian, maka revisi atas undang-undang kepartaian menjadi kebutuhan mendesak sebagai bagian dari menciptakan desain sistem politik demokratis ke arah yang lebih matang. Partai harus diarahkan pada sistem kepartaian pluralisme moderat, di mana tidak lebih dari lima partai eksis di parlemen, utamanya di DPR RI. Untuk itu *parliamentary treshold* jangan hanya diberlakukan di DPR RI, tetapi juga bisa diberlakukan di DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Partai didorong untuk serius membenahi fungsi-fungsi demokrasi, utamanya terkait proses kaderisasi dan basis platform kerja program-program pembangunan usulannya. Di samping itu, guna mendukung sistem presidensial yang efektif jangan alergi untuk mengatur DPRD secara tersendiri. Artinya UU tentang DPRD harus dipisahkan dari UU Pemda, agar esensi parlemen lokal bisa dihidupkan fungsi-fungsi kelembagaannya di sistem politik setempat.

Sistem Pemerintahan

Penguatan sistem presidensial adalah semangat yang melandasi demokrasi sistem pemerintahan. Penguatan sistem presidensial dilakukan dengan memadukan dua komponen besar demokrasi, masyarakat sipil dan presiden. Sistem pemilu dan sistem kepartaian merupakan basis penting guna membentuk sistem pemerintahan seperti apa yang akan dibangun nantinya. Ini menjadi konteks arah penguatan sistem presidensial yang dilakukan antara lain melalui RUU Pemilu yang diformulasikan dan dibahas.

Pentingnya ketegasan sistem presidensial yang dibangun juga berdampak pada hubungan pusat-daerah yang lebih kondusif. Ini mengingat kasus RUU Cipta Kerja yang diusung dalam *omnibus law* ekonomi belum sepadan dibandingkan di bidang politik. Diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 yang bisa disebut lanjutan penguatan posisi pusat setelah masuk era UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda, pada gilirannya menempatkan Presiden sebagai pemegang otoritas pemerintahan yang semakin strategis bagi pelaksanaan program-program pembangunan nasional.

Ketua Komite 1 DPD dan sekaligus mantan Gubernur Kalimantan Tengah (Kalteng), Teras Narang menilai, selama ini pelaksanaannya belum secara tegas yang seharusnya presiden memberikan ketegasan kepada gubernur karena gubernur adalah selaku wakil pemerintah pusat. Selanjutnya bupati walikota juga harus mematuhi. Kalau sampai kepala daerah tadi tidak mematuhi, maka gubernur harus memberikan sanksinya (Media Indonesia, 2020: 4). Tarik menarik otonomi daerah yang menjadi muatan *omnibus law* politik, khususnya pada materi muatan penguatan sistem presidensial, menjadi ironis karena reformasi pemda di tahun 1998 hingga saat ini diupayakan untuk mendorong prakarsa daerah dalam pembangunan.

Penutup

Desain sistem politik demokrasi Indonesia melingkupi beberapa substansi regulasi di bidang politik dengan muara bagi penguatan sistem presidensial yang efektif. Ini bisa dimulai dari membenahan sistem pemilu guna mendorong terbentuknya sistem kepartaian yang pluralis moderat. Pilihan demikian masih sepadan dengan realitas tingginya kompleksitas kemasyarakatan dan kewilayahan di Indonesia.

Guna menciptakan regulasi pemilu dan pilkada yang mendukung sistem presidensial yang efektif dalam konteks sistem politik nasional demokratis, penting dilakukan langkah-langkah berikut:

Pertama, tidak lagi digunakan sistem pemilu yang mencampuradukkan pencalonan daftar terbuka dengan kontestasi antar partai dan calegnya yang tidak jelas. Fondasi bagi sistem pemilu proporsional yang sejalan dengan penguatan sistem presidensial yang efektif membutuhkan basis kepartaian yang menghidupkan konvensi internal. Konvensi internal partai mendorong lahirnya persaingan secara berjenjang bagi para kadernya guna memperoleh dukungan menuju pemilu dan pilkada. Ini diberlakukan melalui pemilu nasional Pileg DPR, Pileg DPD dan Pilpres secara bersamaan yang terpisah dari Pilkada Gubernur, Pilkada Bupati/Walikota, dan Pileg Anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota.

Kedua, diberlakukan PT bagi partai dalam menempatkan anggotanya di parlemen dan ini bagi DPR RI diharapkan terbentuk tidak lebih dari 5 partai yang eksis fraksinya di parlemen pusat. Bahkan, pemberlakuan PT di DPR RI, juga bisa diterapkan juga dengan alokasi yang sepadan di setiap

dapilnya untuk DPRD, yang diorientasikan bagi sistem kepartaian plural moderat.

Ketiga, mengembalikan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu dan bukan lagi sebagai bagian dari domain pemerintahan daerah. Ini perlu ditegaskan agar koherensi regulasi pemilu bisa mendorong sistem presidensial kondusif bagi hubungan pusat-daerah yang lebih baik. Pembentukan kepartaian ke arah plural moderat dapat menjawab kekhawatiran potensi benturan antara kepala daerah di kabupaten/kota dengan provinsi setempat. Di samping itu, reformasi kepartaian yang tidak lagi berbasis pada kepentingan oligarki elit dan menjunjung kedaulatan anggotanya sangat penting bagi presiden dengan jajaran kabinetnya memiliki pijakan demokrasi pemerintahan yang kokoh terhadap para kepala daerah dengan kerja birokrasi di tingkat lokal.

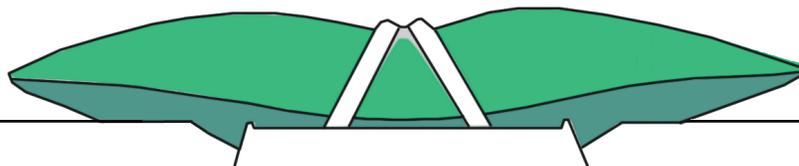
Keempat, di tingkat penyelenggara seleksi atas keanggotaan KPU dan Bawaslu baik di pusat maupun daerah, beserta petugas di lapangan, harus ditata jangan sampai terlampaui diintervensi unsur politis. Ini dimulai dari tingkat nasional, Presiden sebaiknya berwenang membentuk Panitia Seleksi (Pansel) untuk memilih keanggotaan komisionernya untuk diajukan ke DPR guna memperoleh persetujuan. Jika ditolak, maka Presiden melalui Pansel bisa melakukan seleksi ulang. Ini sekaligus sebagai bagian penataan rekrutmen penyelenggara agar semakin profesional dan berkapasitas menjalankan tugas dan kewenangannya, termasuk menghadapi tuntutan digitalisasi atau instrumen pemilu elektronik, misalnya e-rekap.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih pada Prof. Dr. Lili Romli atas masukan dan koreksinya terkait substansi penulisan naskah ini. Di samping itu, Penulis berterima kasih pada Aryo Wasisto, MSi, atas bahan awal dalam rangka penulisan tema Pemilu dan *Omnibus Laws*, meskipun kemudian sepenuhnya bahan substansi guna penulisan tema tersebut setelah memperoleh masukan Redaksi dan Mitra Bestari, yaitu terkait isi tulisan naskah dilakukan perbaikan secara luas dan ini menjadi tanggung jawab sepenuhnya penulis.

Pustaka Acuan

- Belum Ada Sanksi Tegas bagi Kepala Daerah. (2020, Februari 24). *Media Indonesia*, hlm. 4.
- Chilcote, R. H. (2003). *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- DPR Susun Sejumlah Opsi Kesenjangan. (2020, Maret 2). *Kompas*.
- Gaus, G. F. & Kukathas, C. (2012). *Handbook Teori Politik*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Haris, S. (2018, Januari 9). Papol dan Korupsi Pejabat. *Kompas*.
- Komisi II DPR Gagas UU Pembangunan Politik. (2020, Februari 23). *Kompas*, hlm. 2.
- Konsep Penataan Belum Jelas. (2019, Januari 8). *Kompas*.
- Mochtar, Z.A. (2020, Maret 9). Politik Hukum RUU Cipta Kerja. *Kompas*, hlm. 6.
- Monroe, K.R. (1997). *Contemporary Empirical Political Theory*. California: Univ. California Press.
- Newton, K. & Van Deth, J.W. (2016). *Perbandingan Sistem Politik: Teori dan Fakta*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Noris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Papol Dituntut Berbenah. (2020, Februari 13). *Kompas*.
- Rekap El Diklaim Hemat Biaya. (2020, Januari 3). *Republika*.
- Subekti, V.S. (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta: Rajawali Press.



PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
 - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
 - II. Abstrak dan kata kunci
 - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
 - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
 - V. Hasil dan Pembahasan
 - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
 - VII. Ucapan terima kasih
 - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150-200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3-5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6th edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku		Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.
	(APA, 2010)	American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author.
	(Garrod & Wilson, 2003: 45)	Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)		Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.
	(Haybron, 2008: 440)	Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)		Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.
	(Kumar, 2012: 9)	Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari http://books.google.com/books .
Buku tanpa penulis		<i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit
		<i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi</i> [Jenis data]. Diakses dari URL
		Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/ .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan & Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964.</p> <p>Publikasi <i>Online</i>: Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</p> <p>Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., & Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489.</p> <p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., & Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari http://www.sciencedirect.com.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</p> <p>Benito, A., & Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011:14)	<p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>: Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Diakses dari http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full.</p>

Prosiding

yang diterbitkan secara berkala (*online*):

Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.

(Herculano-Houzel, et al., 2008:12594) Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. *Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105*, 12593-12598. doi:10.1073/pnas.0805417105

yang diterbitkan dalam bentuk buku:

Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.

(Katz, et al., 2007: 100)

Katz, I., Gabayan, K., & Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, & P. Scheunders (Ed.), *Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems* (hlm. 97-108). doi:10.1073/pnas.0805417105.

Surat Kabar

(Mediastara, 2019)

Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Kompas*, hlm. 13.

Surat Kabar *Online*:

Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Detiknews.com*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang>.

Disertasi, Tesis
Online

(Young, 2007: 34)

Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation & Theses Database. (UMI No. 327681).

disertasi yang tidak dipublikasikan:

Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.

Transkrip wawancara (Smith, 2018)	Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.
	Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang Kesehatan Jiwa, 2014)	Nama undang-undang (Tahun) Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog (Surachman, 2013)	Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL. Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada http://arifs.blog.ugm.ac.id .
Website penulis tanpa penulis (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	Judul. (Tahun). Diakses dari URL. How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author

Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis (“Studi Finds,” 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013:13)	(Surachman, 2013:13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)

