



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

BADAN KEAHLIAN DPR RI

***Bridging The Research To The Role And Functions Of Parliament
“Evidence-Based Legislative Policy-Making”***

2022

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN
NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Pengarah : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
- Penanggung Jawab : Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
(Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI)
- Ketua : Mardisontori, S.Ag., LLM
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
- Wakil Ketua : Yeni Handayani, S.H., M.H
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
- Sekretaris : 1. Noval Ali Muchtar, S.H.
(Perancang PUU Pertama BK DPR RI)
2. Dahlia Andriani, S.H.
(Perancang PUU Pertama BK DPR RI)
- Anggota : 1. Akhmad Aulawi, S.H., M.H.
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
2. Nita Ariyulinda, S.H., M.H
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
3. Woro Wulaningrum, S.H., M.H.
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
4. Laksmi Harundani, S.H., M.Kn.
(Perancang PUU Muda BK DPR RI)
5. Titi Asmara Dewi, S.H., M.H.
(Perancang PUU Muda BK DPR RI)
6. Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto,
S.H.
(Perancang PUU Pertama BK DPR RI)

7. Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.
(Peneliti Ahli Madya BK DPR RI)
8. Monika Suhayati, S.H., M.H.
(Peneliti Ahli Madya BK DPR RI)
9. Nur Azizah, S.H., M.H.
(Analisis Hukum BK DPR RI)
10. Satrio Arga Effendi, S.E.
(Analisis APBN Ahli Pertama BK DPR RI)
11. Dr. Widodo, S.H., M.H.
(Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI)
12. Rifma Ghulam Dzaljad, S.Ag., M.Si.
(Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI)

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan permintaan dari Badan Legislasi DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI sebagai tindak lanjut Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Putusan MK tersebut terkait dengan perlunya pengaturan mengenai metode *omnibus* dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga memperjelas konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), perbaikan kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan, pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis elektronik, Perubahan sistem pendukung yaitu melibatkan pejabat fungsional lain yang terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang ini disusun melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Selain itu, guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi (*focus group discussion*) dan kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* dan para pakar atau akademisi.

Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI,

yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Oleh karena itu kami menyampaikan terima kasih kepada Tim yang telah bekerja keras menyusun Naskah Akademik ini. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini hingga selesai tepat pada waktunya dan diharapkan dapat bermanfaat bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Jakarta, Januari 2022
Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP. 19650710 199003 1 007

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GAMBAR	vii
DAFTAR TABEL	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan	7
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	8
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	9
A. Kajian Teoretis.....	9
1. <i>Omnibus Law</i>	9
a. Definisi	9
b. Manfaat Penggunaan Metode Omnibus	14
c. Mengadopsi Metode Omnibus.....	15
2. Teori Partisipasi Masyarakat	21
B. Kajian Terhadap Asas atau Prinsip	29
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan yang Dihadapi.....	35
1. Metode Omnibus.....	35
a. Kondisi Hiperregulasi, <i>Overlapping</i> , dan Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan	35
b. Praktik Metode Omnibus di Beberapa Negara yang Menganut Sistem <i>Common Law</i> dan <i>Civil Law</i>	40
2. Partisipasi Masyarakat.....	57
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	62
1. Pengaturan Metode Omnibus	62
2. Mekanisme Partisipasi Masyarakat	66
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	70
A. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan	

Perundang-Undangan jo. UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	70
B. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	79
C. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	82
D. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	87
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	90
A. Landasan Filosofis	90
B. Landasan Sosiologis	93
C. Landasan Yuridis	95
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	101
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	101
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	102
BAB VI PENUTUP	108
A. Simpulan	108
B. Saran	109
DAFTAR PUSTAKA	110

DAFTAR GAMBAR

1. Gambar 1. Hubungan antara Partisipasi.....	22
2. Gambar 2. Anak Tangga Arnstein	25
3. Gambar 3. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Amerika.....	60

PUSAT PUU BK DPR RI

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Anak Tangga Arnstein.....	22
Tabel 2. Produk Hukum Tingkat Pusat.....	35
Tabel 3. Produk Hukum Tingkat Daerah	36
Tabel 4. Peraturan Pusat.....	37

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), sebagai negara hukum maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP).

Dalam pelaksanaannya, UU PPP merupakan undang-undang yang terdampak atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020). Berdasarkan Pertimbangan Hukum Mahkamah [3.18.2.2]:

bahwa teknis atau metode apa pun yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam upaya penyederhanaan undang-undang,

menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang, ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang, bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan undang-undang. Artinya metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut diperlukan tata cara yang jelas dan baku mengenai metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Lampiran UU PPP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU PPP memuat aspek teknik penyusunan naskah akademik dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dengan sekaligus memberikan contoh agar dapat memberikan pedoman yang lebih jelas, pasti, dan baku dalam penyusunannya yang merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana konsiderans menimbang huruf b UU PPP yang menyatakan:

“bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang sudah ditentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 64 UU PPP.

Pasal 44 menyatakan:

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 64 menyatakan:

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (3) Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Ketentuan Pasal 44 dan Pasal 64 UU PPP menghendaki baik penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik yang telah ditentukan adalah untuk menciptakan tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang nantinya akan dibentuk menjadi mudah untuk dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 UU PPP.

Bahwa Lampiran II UU PPP belum mengakomodir pedoman yang pasti, baku dan standar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode omnibus. Metode ini untuk mengatur banyak hal dalam satu peraturan yang menyinkronkan satu bidang materi muatan yang sama yang sebelumnya diatur dengan aturan yang berbeda-beda.¹ Metode yang terdapat dalam Lampiran II hanya mencakup metode satu usulan perubahan Undang-Undang (UU) mengubah dan/atau mencabut UU saja. Sedangkan dalam metode omnibus menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai UU hanya melalui satu usulan pembentukan UU kepada parlemen.²

Berdasarkan Pasal 64 ayat (3) UU PPP terbuka ruang untuk melakukan perubahan terhadap Lampiran II UU PPP, hal ini karena teknis atau metode

¹Dhaniswara K. Harjono, *Konsep Omnibus law Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum *to-ra*, Volume 6, 2 Agustus 2020, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, hal 102.

²Bayu Dwi Anggono, *Omnibus law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Jurnal *Rechtsvinding*, Volume 9 Nomor 1, April 2020, hal 23.

tersebut dirancang untuk selalu dapat mengikuti atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan termasuk jika akan dilakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dengan metode apa pun, termasuk metode omnibus.

Pada tataran implementasi juga terdapat permasalahan yang berkaitan dengan regulasi di Indonesia yaitu adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara horizontal maupun vertikal, inkonsistensi peraturan, multitafsir peraturan, dan regulasi yang tidak operasional.³ Selain keempat permasalahan tersebut, hukum Indonesia juga mengalami situasi yang menurut Richard Susskind disebut sebagai *over-regulated*⁴ atau istilah lain yaitu obesitas hukum, dimana di antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya terjadi tumpang tindih (*overlapping*) sehingga menciptakan ego sektoral yang berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya. Hal ini tercermin dari jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia mencapai total 41.086 (empat puluh satu ribu delapan puluh enam) peraturan perundang-undangan per 4 Januari 2022 dengan rincian sebagai berikut:⁵

1. Peraturan Pusat sebanyak 3.849 (tiga ribu delapan ratus empat puluh sembilan) peraturan perundang-undangan;
2. Peraturan Menteri sebanyak 16.741 (enam belas ribu tujuh ratus empat puluh satu) peraturan perundang-undangan;
3. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sebanyak 4.514 (empat ribu lima ratus empat belas) peraturan perundang-undangan; dan
4. Peraturan Daerah sebanyak 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua) peraturan perundang-undangan.

Dengan banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan tersebut, diperlukan upaya berupa pemangkasan untuk menghilangkan tumpang

³ Dian Sadiawati, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*, Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015, hal. 39.

⁴Richard Susskin. 2010. "Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress". *European Journal of Law and Technology*. Volume 1. Nomor 1. hal. 90-92.

⁵Website Peraturan.go.id , Kementerian Hukum dan HAM, <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 4 Januari 2022.

tindih antar peraturan perundang-undangan, dan penyelarasan untuk menghilangkan ego sektoral yang menghambat pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Karakteristik utama penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah multisektor (*cluster/klaster*) dan menyangkut banyak pasal atau peraturan dengan tema yang sama atau setidaknya masih memiliki korelasi yang erat yang dihimpun dalam sebuah peraturan dan/atau adanya kebutuhan hukum. Dengan karakteristik tersebut, terdapat beberapa kelebihan dari metode *omnibus* antara lain menyederhanakan banyaknya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih (*overregulated*), mempercepat proses legislasi yang biasanya memakan waktu yang panjang, serta mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 96 UU PPP yaitu bahwa:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan partisipasi masyarakat menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga

tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.⁶ Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).⁷

Partisipasi masyarakat terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Untuk menindaklanjuti Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 maka pembentukan peraturan perundang-undangan di masa berikutnya harus memenuhi asas kepastian hukum, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Terkait dengan hal tersebut, diperlukan perubahan terhadap UU PPP guna mengakomodir metode *omnibus*. Selain itu dalam perubahan UU PPP juga perlu memperjelas konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), perbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan, pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis elektronik, perubahan nomenklatur sistem pendukung.

Untuk memberikan gambaran alasan perubahan secara komprehensif maka perlu disusun Naskah Akademik sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang

⁶*Ibid.*

⁷*Ibid.*

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (RUU Perubahan UU PPP). Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik ini dapat memberikan arahan dan mempermudah pembentukan Rancangan Undang-Undang dimaksud.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah dan teori yang kuat dalam menyusun RUU Perubahan UU PPP, dapat dirumuskan identifikasi permasalahan yang meliputi:

1. Bagaimana teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkembang saat ini?
2. Bagaimana evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan?
3. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU Perubahan UU PPP?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan di dalam RUU Perubahan UU PPP?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkembang saat ini.
2. Untuk mengetahui hasil evaluasi dan analisis pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU Perubahan UU PPP.
4. Untuk mengetahui sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan di dalam RUU Perubahan UU PPP.

Adapun kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik RUU Perubahan UU PPP ini adalah sebagai acuan atau referensi bagi kegiatan penyusunan

dan pembahasan RUU Perubahan UU PPP

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU PPP dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi (*focus group discussion*) dan kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* dan para pakar atau akademisi.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Omnibus Law

a. Definisi

Secara gramatikal, kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin yang berarti “untuk semuanya”⁸. 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*.⁹ (Untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri seringkali diterapkan dalam sebuah RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum). Dari definisi *omnibus*, Black kemudian mengarahkan ke *omnibus bill* dengan definisi:¹⁰

“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).

Dengan mengutip *The Duhaime Legal Dictionary*, Massicotte merumuskan *omnibus bill* sebagai “A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been

⁸Toruan, H.D.L., *Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law*, *Jurnal Hukum to-ra*, Vol. 3 No. 1, 2017, hal. 464, 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.

⁹Black. H.C., *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, 1990, hal. 1087.

¹⁰*Ibid.*

combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience".¹¹ 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.*"¹² (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 Barbara Sinclair, *omnibus law* didefinisikan sebagai, "*Legislation that addresses numerous and not necessarily related subjects, issues, and programs, and therefore is usually highly complex and long, is referred to as omnibus legislation.*"¹³ (Suatu undang-undang yang memuat banyak hal, tetapi belum tentu materi yang dimuat merupakan subjek, isu, atau program yang saling terkait). Sementara itu, menurut Herb Gray, *omnibus law* merupakan suatu undang-undang yang mengubah banyak undang-undang yang berbeda, didasarkan prinsip adanya satu tujuan yang mengikat, sebagaimana dinyatakan bahwa, "*The essential defence of an omnibus procedure is that the bill in question although it may seem to create of amend many disparate statutes, in effect has one basic principle or purpose.*"¹⁴

Menurut Dodek 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:¹⁵

¹¹ Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice, Canadian Parliamentary Review/Spring*, 2013, hal. 14.

¹² Marc Bosc dan Andre Gagnon (ed), *House of Commons Procedure and Practice*, 3rd ed., 2017, House of Common Canada, diakses dari https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_16_3-e.html#footnote-490.

¹³ Barbara Sinclair dalam Glen S. Kruts, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the US Congress*, Ohio: Ohio State University Press, 2001, hal. 3.

¹⁴ Herb Gray dalam M Dodek, *Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, *Ottawa Law Review*, 48:1, hal. 12.

¹⁵ Adam M. Dodek, *Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hal. 12, diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>

“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 kebutuhan parlemen).

Pengertian lain dari Whyman dengan mengutip Krutz 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.*¹⁶

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*¹⁷, atau adagium/prinsip hukum, seperti: *attornatus fere in omnibus personam domini representat*¹⁸, *Falsus in uno, falsus in omnibus*¹⁹, dan lain sebagainya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah yang tepat untuk dipakai bukanlah *omnibus law*, tetapi *omnibus bill*. Dalam konteks Indonesia, yang dibahas juga mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU)

¹⁶Michelle Christina Whyman, *The Roots of Legislative Durability; How Information, Deliberation, and Compromise Create Laws that Last*, 2016, hal. 78, diakses dari <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/68544/WHYMAN-DISSERTATION-2016.pdf?sequence=1>

¹⁷*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).

¹⁸*An attorney represents the person of his master in almost all respects.* (Seorang pengacara mewakili kliennya untuk segala hal).

¹⁹*False in one thing, false in everything.* (Saksi yang memberikan kesaksian palsu tentang suatu hal, tidak kredibel untuk memberikan kesaksian apa pun).

Omnibus, bukan Undang-Undang Omnibus. Namun praktek penggunaan kedua istilah tersebut sering tercampur aduk untuk maksud yang sama. *Omnibus Bill* atau RUU Omnibus adalah teknik pembentukan undang-undang untuk mengubah dan memadukan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan yang berasal dari beberapa undang-undang sekaligus dalam satu undang-undang.²⁰

Menurut Muladi dengan mengutip pendapat Gunter yang menyebutkan *omnibus* berasal dari bahasa Latin mengandung arti “untuk segalanya’ yang dalam hukum dimaknai sebagai perlunya satu dokumen tunggal yang mencakup bersama-satu satu kombinasi subjek yang beraneka ragam atas dasar beberapa kriteria.²¹ Menurut Muladi, *omnibus law* dapat diartikan sebagai hukum yang mencakup topik yang bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain (*diverse or unrelated*) yang harus dikonsolidasikan dan disinkronisasikan.²²

Menurut Rio Christiawan, *omnibus law* adalah produk hukum yang merevisi beberapa aturan hukum sekaligus melalui aturan payung, disebut sebagai aturan payung karena *omnibus law* secara hierarki perundang-undangan akan lebih tinggi dibanding aturan yang disederhanakan.²³ Upaya pembentukan *omnibus law* tidak saja sekedar menyederhanakan maupun mengurangi peraturan perundangan melalui pembentukan aturan payung, melainkan juga harus disertai penataan kewenangan.²⁴

Menurut Maria Farida Indrati *omnibus law* adalah suatu undang-undang baru yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta; Konstitusi Press, 2020, hal. 7.

²¹ Muladi, *RKHUP Sebagai Omnibus Law*, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.

²² *Ibid.*

²³ Rio Christiawan, *Omnibus Law, Teori dan Penerapannya*, Jakarta; Sinar Grafika, 2021, hal. 8.

²⁴ *Ibid.*

dari berbagai undang-undang yang masih berlaku.²⁵ Undang-undang *omnibus law* tidak tepat jika disamakan dengan undang-undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*) yaitu undang-undang yang merupakan induk dari undang-undang lain, sehingga kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang anaknya, karena undang-undang payung inilah yang melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjutnya secara delegasi pada undang-undang lain.²⁶

Sebaliknya, justru menurut Marulak Pardede menyebutkan bahwa *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*).²⁷ Dan ketika peraturan itu diundangkan, berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansinya selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.²⁸

Menurut Ahmad Redi, *omnibus law* merupakan metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas (1) multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama; (2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; (3) terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan yang baru; (4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat dan minimum terikat dengan peraturan lain; dan (5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain.²⁹ *Omnibus law* merupakan teknik/metode perumusan norma peraturan perundang-undangan yang melalui satu

²⁵ Maria Farida Indrati, *Omnibus Law, UU Sapu Jagat?*, dimuat dalam *Harian Kompas*, 4 Januari 2020, hal. 6.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Marulak Pardede, *Omnibus Law dalam Grand Design Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker)*, Jakarta; Papas Sinar Sinanti, 2021, hal. 172.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ahmad Redi, *Omibus Law; Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum*, dalam Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara (editor), *Omnibus Law; Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang—Undangungan Nasional*, Ed. 1., Cet. 2, Depok; Rajawali Pers, 2021, hal. 6.

peraturan perundang-undangan yang baru mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting.³⁰

Hal serupa juga dinyatakan oleh A. Ahsin Thohari yang mengartikan *omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang secara terpadu (*omnibus law-making technique*).³¹ Teknik ini memungkinkan satu rancangan undang-undang terpadu (*omnibus bill*), yang bersisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa undang-undang, sekaligus diajukan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Pendapat Ahmad Redi dan Muladi membatasi pengertian *omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang sebagai suatu pilihan metode.

b. Manfaat Penggunaan Metode Omnibus

Manfaat dari digunakannya teknik legislasi dengan model *omnibus law*, yaitu:³²

- 1) Mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan ingin mengubah banyak ketentuan di berbagai undang-undang, karena tidak perlu melakukan usulan perubahan satu per satu terhadap undang-undang yang ingin diubah;
- 2) Mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di parlemen sebagai akibat banyak substansi yang dimuat dalam *omnibus law* maka anggota parlemen punya kesempatan untuk melakukan kompromi karena bisa saling bertukar kepentingan;
- 3) Efisiensi biaya proses legislasi, mengingat jika dengan teknik perubahan UU biasa harus menyiapkan biaya untuk perubahan masing-masing undang-undang, sementara jika dengan *omnibus law* hal demikian tidak diperlukan lagi; dan
- 4) Harmonisasi pengaturan akan terjaga mengingat perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai undang-undang dilakukan dalam satu waktu oleh *omnibus law*.

³⁰ *Ibid.*

³¹ A. Ahsin Thohari, *Menakar Omnibus Law*, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.

³² Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, hal.183.

c. Mengadopsi Metode *Omnibus*

Omnibus law lahir dari tradisi *common law*, sementara Indonesia menganut *civil law*. Menurut Ima Mayasari, tidak ada salahnya untuk Indonesia mengadopsi konsep *omnibus law*, sebagai suatu terobosan dalam dunia digital dan *ecosystem* dan *global governance*.³³

Terdapat beberapa catatan dari Maria Farida Indrati dalam pembentukan *omnibus law* di Indonesia.³⁴ Pertama, setiap peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoortelijke regelgeving*) serta berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, yang tentunya berbeda bagi setiap peraturan perundang-undangan. Kedua, mengenai eksistensi dari berbagai undang-undang yang beberapa pasalnya dicabut (dipindahkan) dan diletakkan dalam *omnibus law*, mengingat setiap undang-undang selain mengatur materi muatan yang berbeda, juga mengatur subjek (*adressat*) yang berbeda-beda.

Menurut Bayu Dwi Anggono, ada perbedaan mendasar antara teknik undang-undang biasa dengan teknik *omnibus law*, yaitu:³⁵

Pertama, dari segi substansi yang diatur atau dimuat, selama ini kebiasaan undang-undang di Indonesia mengandung satu materi/subjek/substansi, sementara *omnibus law* memuat banyak materi/subjek/substansi yang berbeda dan bahkan dapat tidak saling terkait.

Kedua, dari segi teknik pembentukan undang-undang, perubahan atau pencabutan suatu undang-undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan undang-undang, mengubah atau mencabut satu undang-undang saja serta tidak mengubah substansi lain. Sementara *omnibus law* menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam

³³Ima Mayasari, *Menggagas Omnibus Law*, dimuat dalam <https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses tanggal 4 Januari 2022

³⁴Maria Farida Indrati, *Omnibus Law, UU Sapu Jagat?*, dimuat dalam *Harian Kompas*, 4 Januari 2020, hal. 6.

³⁵ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hal. 179.

berbagai undang-undang hanya melalui satu usulan pembentukan undang-undang kepada parlemen.

Ketiga, di Indonesia dikenal konsep undang-undang kodifikasi. Antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. *Omnibus law* memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak undang-undang, tapi ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain. Sedangkan kodifikasi hukum adalah pembukuan hukum dalam satu himpunan undang-undang dalam materi yang sama.

Peluang diadopsinya metode *omnibus* secara permanen dalam sistem perundang-undangan di Indonesia akan sangat tergantung pada keberhasilan dan manfaat undang-undang *omnibus*. Dapat dikatakan terjadi suatu transplantasi hukum, dimana hukum menjadi sangat bergantung pada gagasan dan kekuatan yang ada dalam hukum itu sendiri. Transplantasi hukum diperkenalkan oleh Frederick Schauer yang mengartikan transplantasi hukum sebagai proses ketika hukum dan lembaga hukum dikembangkan dalam satu negara kemudian diadopsi oleh yang lain.³⁶ Penyebaran hukum lintas negara sangat tergantung pada gagasan dan kekuatan yang ada dalam hukum itu sendiri dibandingkan dengan faktor politik dan simbolis.³⁷

Menurut Bayu Dwi Anggono ada 6 (enam) tantangan besar bagi adopsi *omnibus law* di Indonesia:³⁸ pertama, permasalahan regulasi Indonesia kompleks; kedua, tiap undang-undang yang ketentuannya diubah oleh *omnibus law* masing-masing telah memiliki landasan filosofis; ketiga, prinsip supremasi konstitusi telah meletakkan batas-batas kewenangan mengatur untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan; keempat, ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antarpengelola negara; kelima, parameter menentukan kapan suatu materi harus disusun dengan *omnibus law* dan kapan dengan undang-

³⁶ Frederick Schauer, *The Politics and Incentives of Legal Transplantation*, CID Working Paper Series 2000, Cambridge: Harvard University, April 2000, hal. 1.

³⁷ *Ibid.*, hal. 2.

³⁸ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hal. 189.

undang biasa; dan keenam, partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia dijamin pada semua tahapan pembentukan.

Sampai saat ini belum ada parameter yang jelas untuk menentukan tema kebijakan apa yang harus dibuat dengan metode *omnibus* dan mana yang dengan undang-undang biasa. Sebaiknya metode *omnibus* dihindarkan pada topik skala besar yang menyangkut hak asasi manusia dan dibatasi untuk skala menengah. Sebagaimana dinyatakan oleh Glen S. Krutz “*Omnibus bills are probably most useful for midlevel policy change. Legislative proposal for large scale changes are more likely to have to go it alone.*”³⁹ Dengan demikian menggunakan metode *omnibus* secara permanen dalam pembentukan undang-undang sebaiknya tidak dilakukan, karena untuk pembahasan undang-undang strategis berdampak luas butuh pembahasan dan pemberian pertimbangan yang mendalam.

Metode *Omnibus* dapat diadopsi sepanjang memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dimana salah satunya adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan dan kewajiban penyebarluasan naskah merupakan jaminan terhadap partisipasi publik. UU Cipta Kerja dianggap tidak transparan menurut catatan Komnas HAM, sehingga pasti terjadi pelanggaran konstitusional, karena keterbukaan dan partisipasi adalah pilar konstitusi.⁴⁰

Jaminan partisipasi publik dalam pembentukan *metode omnibus* merupakan hak mutlak. Sebagaimana dinyatakan oleh Maria Farida Indrati bahwa persyaratan untuk *omnibus law* diadopsi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia yaitu: pertama, adanya pemenuhan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan partisipasi masyarakat; kedua,

³⁹ Glen S Krutz dalam Barbara Sinclair, *Shitching A Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Ohio: Ohio State University Press, 2001, hal. 142.

⁴⁰ Komnas HAM, *Penyusunan Omnibus Law Tidak Akuntabel dan Partisipatif*, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/1/31/1319/komnas-ham-penyusunan-omnibus-law-tidak-akuntabel-dan-partisipatif.html>, diakses pada 4 Januari 2022.

diperlukan sosialisasi yang luas, terutama bagi pejabat dan pihak yang terkait dalam substansi rancangan undang-undangnya, kalangan profesi hukum, dan akademisi; ketiga, pembahasan di DPR yang transparan dengan memperhatikan masukan dari pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan RUU, dan tidak tergesa-gesa pembahasannya; keempat. Mempertimbangkan jangka waktu yang efektif berlakunya UU tersebut; dan kelima, mempertimbangkan keberlakuan undang-undang yang terdampak (*existing*).⁴¹

Omnibus bill juga terkait dengan reformasi regulasi. Menurut Bappenas, untuk menjawab dan membenahi berbagai sumbatan (*debottlenecking*) atas peraturan perundang-undangan yang menghambat pembangunan dan dalam rangka mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum guna mendorong kinerja pembangunan nasional yang optimal, dibutuhkan pembenahan peraturan perundang-undangan secara sistematis atau populer disebut dengan istilah reformasi regulasi.⁴²

Jumlah peraturan perundang-undangan yang secara kuantitas terlalu banyak dan dengan kualitas yang kurang baik akan mengakibatkan rendahnya tingkat kepatuhan dan membawa konsekuensi sosial ekonomi yang relatif tinggi. Adapun konsekuensi-konsekuensi tersebut di antaranya sebagai berikut:⁴³

1) Kinerja penyelenggaraan negara menjadi kurang optimal

Kinerja penyelenggaraan negara yang kurang optimal bukan semata-mata diakibatkan karena kapabilitas sumber daya manusia, atau minimnya infrastruktur, tetapi juga karena peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar operasionalnya belum mendukung pencapaian kinerja dengan baik.

2) Rasa aman dalam bekerja

⁴¹ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*

⁴²Bappenas, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, Jakarta, Bappenas, 2011, hal.

I.

⁴³*Ibid.*, hal. 2-5.

Bagi aparatur pemerintah, mengimplementasikan peraturan perundang-undangan dengan kuantitas yang banyak dan dengan kualitas yang kurang baik (konflik, inkonsisten, multitafsir dan tidak operasional) meningkatkan risiko dalam bekerja. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang diwarnai konflik, inkonsisten, dan multitafsir, untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang satu berarti dimungkinkan melanggar peraturan perundang-undangan yang lain. Semakin banyak konflik peraturan perundang-undangan yang dihadapi berarti semakin banyak kemungkinan pelanggaran yang dilakukan dan semakin tinggi risiko yang dihadapi. Meningkatnya risiko seperti ini tidak memberikan rasa aman dalam bekerja.

3) Masyarakat membayar lebih dari pada yang seharusnya

Dalam berbagai bidang, peraturan perundang-undangan menjadi dasar hukum dari berbagai jenis pungutan resmi yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Namun demikian, banyak dari peraturan perundang-undangan terkait pungutan tersebut yang tidak memiliki landasan kuat atau sebenarnya sudah tidak diperlukan lagi, akan tetapi masih efektif dan belum dicabut sehingga masyarakat membayar pungutan secara berlebihan tanpa ada manfaat yang dapat diambil. Peraturan perundang-undangan yang demikian hanya memberikan beban yang berlebihan kepada masyarakat.

4) Inefisiensi anggaran: biaya investasi, implementasi dan penegakan hukum

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang berlebihan merupakan beban bagi APBN/APBD, baik pada saat pembentukannya maupun pada saat implementasi maupun penegakannya. Inefisiensi terjadi ketika peraturan perundang-undangan yang dioperasionalkan ternyata tidak memberi manfaat bagi masyarakat luas karena alasan tertentu, misalnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, duplikasi, atau tidak operasional.

5) Menurunnya minat investasi, terutama *Foreign Direct Investment* (FDI)

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak dan kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang baik mengakibatkan tiadanya kepastian hukum. Bagi investor, tiadanya kepastian hukum merupakan hambatan besar karena investor tidak memperoleh jaminan atas investasi yang dilakukannya. Akibatnya investor lebih menahan diri untuk melakukan investasi atau mengalihkan investasinya di negara lain yang lebih mampu memberikan kepastian hukum dan jaminan atas investasinya.

6) Hilangnya kesempatan dan lapangan kerja

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak dan kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang baik mengakibatkan para investor kurang berminat untuk menanamkan investasinya. Rendahnya investasi yang merupakan penggerak aktivitas perekonomian ini pada saatnya mengakibatkan hilangnya kesempatan dan lapangan kerja terutama tenaga kerja lokal.

7) Hilangnya kesempatan untuk melakukan program pembangunan antara lain: pengentasan kemiskinan, kesehatan, dan sebagainya.

Dengan hilangnya kesempatan dan lapangan kerja tersebut, maka hilang pula kesempatan bagi masyarakat untuk meningkatkan atau mengejar taraf kehidupan yang lebih baik. Dampak lebih lanjut yang terjadi adalah terhambatnya berbagai kegiatan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut dan upaya mewujudkan kepastian hukum serta mendorong kinerja pembangunan yang lebih baik dibutuhkan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary action*) berupa reformasi regulasi. Kepastian hukum harus dilakukan dengan mewujudkan regulasi yang sederhana dan tertib. Sederhana dalam hal ini adalah kuantitas regulasi yang rasional, dan dengan perumusan yang mudah dipahami dan dioperasionalkan. Hal ini sesuai dengan pokok pikiran bahwa semakin banyak regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah, dan semakin rumit perumusan suatu regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah. Sedangkan regulasi yang tertib

adalah regulasi yang sesuai dengan kaidah regulasi yang umum berlaku, misalnya regulasi yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi serta regulasi yang dibuat sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku di dalam pembentukan regulasi.

Berdasarkan uraian tentang kerangka teori dan praktek penerapan metode *omnibus* di beberapa negara, maka dapat ditarik pengertian mengenai metode *omnibus* dan *omnibus bill* atau Rancangan Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus* yaitu metode perumusan norma peraturan perundang-undangan baru yang mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting. Sedangkan *Omnibus Bill* atau Rancangan Undang-Undang Omnibus adalah Rancangan Undang-Undang yang mengatur materi muatan baru dengan mengubah dan memadukan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan yang berasal dari beberapa peraturan perundang-undangan sekaligus dalam satu peraturan perundang-undangan.

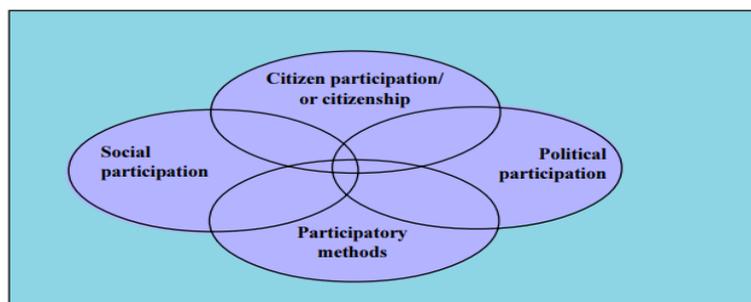
2. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.⁴⁴ Menurut Gaventa dan Valderrama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.⁴⁵ Dalam perspektif pembangunan yang demokratis, terdapat tiga istilah partisipasi, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga negara. Partisipasi warga negara diartikan sebagai suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai dimensi kehidupan

⁴⁴<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/partisipasi>

⁴⁵Gaventa, John dan Valderrama, Camilo. 1999. *Participation, Citizenship and Local Governance. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies*, June 21-24, 1999 Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999 John Gaventa and Camilo Valderrama

yang mempengaruhi kehidupan mereka. Adapun hubungan dan keterkaitan antar-partisipasi tersebut digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1. Hubungan antara partisipasi

Berkenaan dengan partisipasi, Sherry R. Arnstein telah menyusun tipologi "tangga partisipasi warga negara" (*a ladder of citizen participation*).⁴⁶ Arnstein menggambarkan tingkat partisipasi dalam 8 (delapan) anak tangga, mulai dari tingkatan terendah *manipulation* sampai dengan tingkatan tertinggi *citizen control*, sebagai berikut:⁴⁷

Tabel 1. Anak Tangga Arnstein

<i>Citizen Control</i>	<i>have-not citizens obtain the majority of decision-making seats, or full managerial power.</i>	<i>Degree of citizen power</i>
<i>Delegated Power</i>	<i>that enables them to negotiate and engage in trade-offs with traditional powerholders.</i>	
<i>Partnership</i>	<i>simply a higher level</i>	
<i>Placation</i>		<i>Degree of tokenism</i>

⁴⁶ Sherry R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 1969, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225

⁴⁷*Ibid.*, hal. 217.

	<p><i>tokenism because the groundrules allow have-nots to advise, but retain for the powerholders the continued right to decide.</i></p>	
<i>Consultation</i>	<p><i>When they are proffered by powerholders as the total extent of participation, citizens may indeed hear and be heard. But under these conditions they lack the power to insure that their views will be heeded by the powerful, When participation is restricted to these levels, there is no followthrough, no “muscle,” hence no assurance of changing the status quo.</i></p>	
<i>Informing</i>		
<i>Therapy</i>	<p><i>Their real objective is not to enable people to participate in planning or conducting programs, but to enable powerholders to “educate” or “cure” the participants.</i></p>	<i>Non-participation</i>
<i>Manipulation</i>		

Untuk tujuan ilustratif, delapan jenis tingkat partisipasi disusun dalam pola tangga dengan setiap anak tangga sesuai dengan tingkat

kekuatan warga dalam menentukan produk akhir. Anak tangga terbawah adalah (1) Manipulasi dan (2) Terapi. Kedua anak tangga ini menggambarkan level dari "non-partisipasi", atau partisipasi yang dibuat-buat. Tujuan sebenarnya bukan memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam perencanaan atau menjalankan program, melainkan untuk memungkinkan pemegang kekuasaan untuk "mendidik" atau "menyembuhkan" masyarakat.

Anak tangga 3 dan 4, yaitu pemberitahuan dan konsultasi maju ke tingkat "tokenisme" yang memungkinkan warga yang tidak mampu untuk mendengar dan memiliki suara. Ketika mereka ditawarkan oleh pemegang kekuasaan, warga negara dapat benar-benar mendengar dan didengar, namun di dalam kondisi ini mereka tidak memiliki kekuatan untuk memastikan bahwa pandangan mereka akan menjadi diperhatikan oleh pemegang kekuasaan, Ketika partisipasi dibatasi hingga tingkat ini, tidak ada tindak lanjut dan tidak ada jaminan untuk mengubah *status quo*.

Anak Tangga (5) *Placation*, adalah level yang lebih tinggi tokenisme karena aturan dasarnya mengizinkan kaum marjinal untuk menasihati, namun pemegang kekuasaan tetap memiliki hak untuk memutuskan. Lebih jauh ke atas adalah tingkat kekuatan warga negara dengan meningkatkan derajat pengaruh pengambilan keputusan. Warga dapat mengadakan (6) Kemitraan yang memungkinkan mereka untuk bernegosiasi dan terlibat dalam pertukaran gagasan dengan pemegang kekuasaan. Di anak tangga paling atas, (7) Pendelegasian Kekuasaan dan (8) Kontrol Warga Negara, merupakan tingkat partisipasi yang tertinggi.

Dengan mengutip Purwanto, gambar tangga Arnstein disederhanakan sebagai berikut:⁴⁸

1. Kontrol oleh warga negara		Masyarakat punya kewenangan penuh/ partisipasi publik
2. Pendelegasian wewenang		
3. Kemitraan		
4. Konsesi		Partisipasi Simbolik
5. Konsultasi		
6. Pemberian Informasi		
7. Terapi		Tidak ada partisipasi
8. Manipulasi		

Gambar 2. Anak Tangga Arnstein

Sementara Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa menerjemahkannya sebagai berikut:⁴⁹

a. *Manipulation*

Merupakan tingkat partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak pernah terjadi.

b. *Theraphy*

Pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri.

c. *Informing*

⁴⁸Risang Pujiyanto, *Partisipasi Masyarakat melalui E-Government untuk Mendukung Terwujudnya Good Governance*, diakses dari https://www.academia.edu/7761893/Partisipasi_Masyarakat_Melalui_E_government

⁴⁹ Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa, "Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung", *Jurnal Academia Praja*, Volume 3 Nomor 2, 2020, hal. 255-256.

Pemegang kekuasaan memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat.

d. *Consultation*

Masyarakat tidak hanya diberi tahu, tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat.

e. *Placation*

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, perlu menunjuk sejumlah orang dari masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota satu badan publik. Hal ini menjadi penting, karena masyarakat pada akhirnya mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlah lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah.

f. *Partnership*

Masyarakat memiliki hak untuk melakukan perundingan dengan pengambil kebijakan atau pemerintah. Atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi.

g. *Delegated Power*

Pada tingkatan ini, masyarakat diberi wewenang untuk membuat keputusan pada proses perencanaan tertentu. Hal ini menjadi penting

untuk menyelesaikan permasalahan. Pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat dengan tidak ada tekanan dari pihak tertentu yang ada di atasnya. Hal ini dimungkinkan masyarakat mempunyai kendali atas keputusan yang telah diberikan oleh pemerintah setempat.

h. *Citizen Control*

Masyarakat dapat turut berpartisipasi di dalam mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada level ini, masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat melakukan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha ini berkaitan erat dengan sumber pendaan untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.

Partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan antara lain untuk (1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; (2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusi dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (7) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).⁵⁰

⁵⁰ Lihat Pertimbangan Hukum [3.17.8] Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021, hal.392-393.

Kemajuan teknologi informasi memungkinkan pemerintah untuk menggali dan mengumpulkan informasi serta aspirasi dan masukan dalam penyusunan kebijakan publik melalui penggunaan *e-government*. Apabila dilihat dari aspek kompleksitas aplikasi dan manfaat *e-government*, Risang Pujiyanto dengan mengutip Indrajit (2004) membagi jenis-jenis *e-government* menjadi 3 (tiga) kelas utama, yaitu:⁵¹

1. *Publish*, yang merupakan komunikasi satu arah dimana pemerintah mempublikasikan data dan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan.
2. *Interact*, yang memberikan komunikasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan. Pada jenis *interact* ada dua aplikasi yang biasa digunakan, yaitu portal (situs terkait memberikan fasilitas *searching* untuk mencari data/informasi spesifik) dan kanal (masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung).
3. *Transact*, memberikan komunikasi dua arah seperti pada jenis *interact* tetapi didalamnya terdapat transaksi pelayanan publik melalui situs web.

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, maka yang perlu diperhatikan adalah partisipasi tersebut tidak seharusnya hanya di level *informing*, dan ketika menggunakan *e-government* tidak hanya sekedar mem-*publish*, namun perlu terjadi interaksi.

Berdasarkan kajian teori di atas, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan tidak hanya sebatas mendapatkan informasi dan memberikan masukan, melainkan juga perlu ada mekanisme yang standar dan baku yang diatur dalam undang-undang untuk memastikan hak warga negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni hak untuk

⁵¹Risang Pujiyanto, *Op.Cit.*, hal. 6.

didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁵² I.C. van der Vlices membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas formal dan material. Asas-asas formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas organ atau lembaga yang tepat;
3. asas perlunya pengaturan;
4. asas dapat di laksanakan;
5. asas konsensus.

Asas-asas material meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum;
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas formal dan asas material cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut dalam:⁵³

⁵²Maria Farida Indrati , *Ilmu Perundang-Undangan*,Cetakan 11 Tahun2013, hal. 226

⁵³*Ibid.*, hal 230.

1. Asas-asas formal dengan rincian:
 - a. asas tujuan yang jelas;
 - b. asas perlunya pengaturan;
 - c. asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. asas materi muatan yang tepat;
 - e. asas dapat dilaksanakan; dan
 - f. asas dapat dikenali.
2. Asas-asas material dengan rincian:
 - a. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Selanjutnya dalam UU PPP mengatur juga mengenai asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

1. asas kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentukan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang.
3. asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4. asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. asas kejelasan rumusan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia di rumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) UU PPP yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman;

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Bhinneka Tunggal Ika

Asas ini dimaksudkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Keadilan

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan Kepastian Hukum

Asas ketertiban dan kepastian hukum dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dimaksudkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan antara lain dalam hukum pidana dan hukum pidana. Asas dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, sedangkan asas dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian. Asas tersebut antara lain: asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Selain itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, bersumber dan berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Selanjutnya mengenai fungsi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam pembentukan perundang-undangan, dengan mengutip O. Notohamidjodjo, dapat dijelaskan:⁵⁴

“... asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah (*ritchlijin*) dalam pembentukan hukum positif, dalam arti asas-asas hukum berguna bagi praktik hukum.”

Selain itu dikemukakan pula bahwa:

“... asas-asas mewujudkan pengaruh umum bagi *positiviring* daripada hukum bagi perundang-undangan dan hakim. Asas-asas hukum adalah garis dasar hukum positif sebagai peraturan hukum umum yang di jabarkan dari pengaturan-pengaturan hukum. Asas-asas

⁵⁴Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan yang Baik*, Raja Grafindo:Jakarta, 2013, hal 163.

hukum juga dimaksudkan untuk menganjurkan apa yang seharusnya menurut hukum (*wat rechtens behoort te zĳjn*)”.

Philipus M. Hadjon juga menyampaikan bahwa:⁵⁵

“... pada hakikatnya asas peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku.”

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berfungsi untuk:⁵⁶

“... memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan . serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (*toetsen*), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku”.

Dengan asas peraturan perundang-undangan digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang untuk selanjutnya di rumuskan dalam materi muatan peraturan perundang-undang sebagai sarana untuk mewujudkan tercapainya tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

⁵⁵*Op-Cit.*, hal 166.

⁵⁶*Op-Cit.*, hal 166

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

1. Metode Omnibus

a. Kondisi Hiperregulasi, *Overlapping*, dan Disharmoni Peraturan Perundang-undangan.

Metode *omnibus* merupakan suatu konsep yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus. Penggunaan konsep ini tepat untuk mengatasi masalah regulasi yang terlalu banyak (hiperregulasi), disharmoni, serta tumpang tindih materi muatan peraturan perundang-undangan yang merupakan imbas dari ego sektoral lembaga pembentuk.

Berdasarkan pangkalan data Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) dapat kita lihat jumlah peraturan perundang-undangan yang ada saat ini dalam tabel berikut:

Tabel 2. Produk Hukum Tingkat Pusat

No.	PRODUK HUKUM TINGKAT PUSAT	JUMLAH
1.	UNDANG-UNDANG DASAR	1
2.	KETETAPAN MPR	13
3.	UNDANG-UNDANG	1.680
4.	PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG	295
5.	PERATURAN PEMERINTAH	4.664
6.	PERATURAN PRESIDEN	1.908
7.	KEPUTUSAN PRESIDEN	8.612
8.	INSTRUKSI PRESIDEN	683
9.	UNDANG-UNDANG DARURAT	178
10.	PENGATURAN PENGUASA PERANG TERTINGGI	48

11.	PERATURAN KEMENTERIAN	23.611
12.	PERATURAN LEMBAGA NEGARA	338
13.	PERATURAN LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN	4.104
14.	PERATURAN LEMBAGA NON STRUKTURAL	476
	TOTAL	46.611

Sumber: <https://jdih.go.id/dokumen-hukum>, diakses tanggal 23 Desember 2021

Tabel 3. Produk Hukum Tingkat Daerah

No.	PRODUK HUKUM TINGKAT DAERAH	JUMLAH
1.	PERATURAN DAERAH PROVINSI	8.293
2.	PERATURAN DAERAH KABUPATEN	33.256
3.	PERATURAN DAERAH KOTA	10.544
4.	PERATURAN DPRD PROVINSI	63
5.	PERATURAN DPRD KABUPATEN	476
6.	PERATURAN DPRD KOTA	100
7.	PERATURAN GUBERNUR	14.888
8.	PERATURAN BUPATI	71.111
9.	PERATURAN WALIKOTA	26.230
10.	PERATURAN DESA	1.619
11.	KEPUTUSAN GUBERNUR	13.658
12.	KEPUTUSAN BUPATI	28.035
13.	KEPUTUSAN WALIKOTA	11.933
14.	KEPUTUSAN DPRD	140
	TOTAL	220.346

Sumber: <https://jdihn.go.id/dokumen-hukum>, diakses tanggal 23 Desember 2021

Sumber portal data perundang-undangan lain menyebutkan bahwa jumlah Peraturan Pusat sebanyak 3.849 (tiga ribu delapan ratus empat puluh sembilan), Peraturan Menteri sebanyak 16,741 (enam belas ribu tujuh ratus empat puluh satu), Peraturan LPNK sebanyak 4.514 (empat ribu lima ratus empat belas), dan Peraturan Daerah sebanyak 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua).⁵⁷

Tabel 4. Peraturan Pusat

No.	PERATURAN PUSAT	JUMLAH
1.	UNDANG-UNDANG	1.704
2.	PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG	182
3.	PERATURAN PEMERINTAH	4.747
4.	PERATURAN PRESIDEN	2.231
5.	PERATURAN BPK	31
6.	PERATURAN BI	185
7.	PERATURAN OJK	423
8.	PENGATURAN PENGUASA PERANG TERTINGGI	48
	TOTAL	3.849

Sumber: <https://peraturan.go.id/peraturan/pusat.html>, diakses tanggal 3 Januari 2022

Jumlah yang terdapat dalam tabel tersebut masih akan bertambah terus seiring bertambahnya regulasi yang dibentuk. Terlalu banyaknya regulasi berpotensi berpengaruh terhadap kualitas regulasi yang buruk dan mengarah pada terjadinya ketidakharmonisan, tumpang tindih, konflik antar regulasi. Regulasi yang buruk juga ikut memberikan

⁵⁷Kementerian Hukum dan HAM, <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 03 Januari 2021.

kontribusi negatif bagi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain permasalahan hiperregulasi yang dimunculkan dalam beberapa tabel tersebut di atas, ketidakseragaman data yang ada juga menunjukkan bahwa diperlukan satu portal data informasi terkait peraturan perundang-undangan sehingga memberikan kepastian informasi bagi masyarakat.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terlalu banyak regulasi yang lahir di negara kita. *Pertama*, banyak orang yang mempunyai pemikiran bahwa setiap permasalahan hukum dapat diselesaikan dengan dibentuknya suatu regulasi. *Kedua*, setiap pemeriksa dalam menjalankan tugas dan fungsinya selalu mempersoalkan ada atau tidaknya regulasi yang menjadi payung hukum atau menjadi dasarnya. *Ketiga*, dalam penentuan anggaran, Kementerian Keuangan juga sering meloloskan atau tidak meloloskan anggaran kementerian/lembaga berdasarkan ada tidaknya regulasi sebagai payung hukum.⁵⁸

Selain faktor tersebut, terdapat beberapa permasalahan mendasar lainnya, *pertama*, tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. *Kedua*, adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. *Ketiga*, ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiper-regulasi”. *Keempat*, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.⁵⁹

⁵⁸Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law*, Jurnal Rechtsvinding Volume 9 Nomor 1, April 2020, hal. 42.

⁵⁹PSHK, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta: 2021, hal. 2.

Metode *omnibus* digunakan untuk sinkronisasi beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Banyak topik permasalahan yang sesungguhnya dapat diatur dengan satu produk peraturan perundang-undangan tetapi pada kenyataannya justru diatur dalam beberapa produk peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, pengaturan mengenai profesi-profesi di bidang kesehatan dapat ditemukan pada tiga undang-undang berbeda, yaitu Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Contoh serupa terjadi pula pada sektor lain, misalnya pendidikan. Selain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terdapat pula undang-undang yang bersifat khusus dalam sektor pendidikan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran. Pada masa lalu, terdapat pula Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan sebelum akhirnya dinyatakan inkonstitusional oleh Putusan MK pada 2010.⁶⁰

Meskipun bukan disebut sebagai *Omnibus Law*, kita pernah menerapkan metode yang sama saat Majelis Permusyawaratan Rakyat menerbitkan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Kemudian, metode ini juga diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang pada dasarnya menyatukan dan merevisi 6 (enam) undang-undang. Enam undang-undang yang disatukan dan direvisi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011,

⁶⁰*Ibid.*, hal. 35.

dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Jauh sebelumnya, *Omnibus Law* juga sudah dipraktekkan oleh Indonesia dalam menyederhanakan sekitar 7.000 peraturan peninggalan Belanda menjadi sekitar 400 peraturan.⁶¹

Model lain penggunaan pendekatan *Omnibus Law* juga dilakukan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Pendekatan yang digunakan dalam menyusun UU Ketenagakerjaan adalah menyusun ketentuan-ketentuan baru yang disesuaikan dengan kebutuhan pada saat itu dan ketentuan lama yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lama dicabut. Untuk menampung rumusan ketentuan baru tersebut, UU Ketenagakerjaan mencabut dan menyatakan tidak berlaku 6 ordonansi dan 9 undang-undang sekaligus. Pola lain adalah pola yang digunakan dalam pembentukan UU Pemda. UU Pemda berdampak pada 4 undang-undang yang sudah ada sebelumnya, yaitu mencabut dua undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa ketentuan dalam UU MD3 serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.⁶²

b. Praktik Metode *Omnibus* di Beberapa Negara yang Menganut Sistem *Common Law* dan *Civil Law*.

Metode *omnibus* berkembang di negara yang menganut sistem *common law* dengan sistem hukum anglo saxon seperti Amerika Serikat, Belgia, Inggris dan Kanada. Inggris merupakan salah satu negara pertama di dunia yang menggunakan metode *omnibus*, ketika *Budget Finance Bill* mulai diperkenalkan di tahun 1861. Sedangkan di Kanada, istilah "*omnibus bill*" baru mulai diperkenalkan pada 1967 di Kanada,

⁶¹Satya Arinanto, *Reviving omnibus law: Legal option for better coherence*, Harian Jawa Post, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/11/27/reviving-omnibus-law-legal-option-better-coherence.html>, diakses 23 Desember 2021.

⁶²Wicipto Setiadi, *Op.Cit.*, hal. 47-48.

ketika Pierre Trudeau, Minister of Justice pada saat itu, mengajukan *Criminal Law Amendment Bill*.⁶³

1) Kanada

Di Kanada, omnibus merupakan praktik yang lazim digunakan oleh parlemen. Menurut Kamus *House of Commons* Kanada, *omnibus bill* didefinisikan sebagai “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.” Praktik yang dilakukan di Kanada sejak tahun 1888 ini bertujuan mempersingkat proses legislasi dengan menggabungkan beberapa paket kebijakan hukum ke dalam satu peraturan perundang-undangan.⁶⁴ 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 daluarsa dan pada saat yang bersamaan mengubah beberapa peraturan dengan berbagai macam subjek, seperti kebangkrutan, perdamaian di perbatasan, dan perbankan.⁶⁵

Masih menurut Bedard, 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 agar, apabila hendak mengajukan ulang, pengajuannya dalam bentuk RUU yang terpisah untuk setiap lintasan.

⁶³Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*, Agustus 2020, hal.8.

⁶⁴*Ibid.*, Hal 9-13.

⁶⁵Michel Bedard, *Omnibus Bill: Frequently Ask Questions*, Ottawa, Canada; Library of Parliament, 2012, hal. 2.

Pemerintah mengikuti saran tersebut, kemudian mengajukan beberapa RUU secara terpisah.⁶⁶

Berdasarkan kebiasaan dan *guidelines* di Kanada, tidak ada batasan seberapa banyak perubahan yang dapat dilakukan dalam satu RUU omnibus dan tidak ada panjang maksimal untuk satu buah RUU yang akan diajukan. Misalkan, pada tahun 1960-an dimana *Criminal Law Amendment Act* baru disahkan di Kanada. *Omnibus bill* ini merupakan contoh implementasi reformasi yang besar terhadap hukum pidana Kanada. Perubahan dibuat untuk mengatasi masalah hukum terhadap aborsi, kepemilikan senjata, ancaman panggilan telepon, kekejaman terhadap binatang, lotere, dan beberapa hal lainnya. RUU tersebut terdiri dari 126 halaman, dan mengandung 120 klausa. Prinsip dasar dan tujuan dari RUU tersebut adalah untuk menyesuaikan hukum pidana Kanada dengan nilai-nilai yang berlaku saat itu.

Sifat *omnibus* mencerminkan prinsip, tema atau tujuan yang sama, atau merupakan bagian dari inisiatif administratif tunggal. Penggabungan beberapa perubahan dari undang-undang sebenarnya dapat meningkatkan kajian parlemen terhadap komponen dan interaksinya dengan unsur-unsur RUU lainnya, serta memudahkan pemeriksaan RUU tersebut. Selain itu, *omnibus* dapat memfasilitasi pertimbangan dari semua aspek yang saling terkait dari agenda legislatif tertentu. Hal tersebut juga dapat membantu memfokuskan debat parlementer.⁶⁷

Manfaat lainnya dari adanya undang-undang *omnibus* adalah menghemat waktu dan mempersingkat jumlah hari para pembuat undang-undang yang harus dihabiskan di dalam parlemen. *The House of Commons* dahulunya biasa duduk selama sekitar 175 hari dalam setahun di tahun 1990-an. Dengan memasukkan banyak perubahan ke dalam lebih sedikit RUU, parlemen dapat mempersingkat sidangnya. Saat ini,

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷ Michel Bédard, *Omnibus Bills: Frequently Asked Questions*, <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2012-79-e.pdf>, diakses 2 Januari 2022.

parlemen duduk selama sekitar 130-140 hari pertahun. Secara ideal, jika anggota parlemen menghabiskan waktu lebih sedikit, mereka dapat menghabiskan lebih banyak waktu di daerah pemilihan mereka. Hal ini dapat membuka lebih banyak kesempatan untuk bertemu individu dan kelompok masyarakat, dan lebih banyak waktu untuk memenuhi kebutuhan konstituen.⁶⁸

Persyaratan khusus untuk penyusunan rancangan undang-undang dengan metode omnibus dapat ditemukan di tingkat Provinsi Saskatchewan. The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly mengatur:

“74(2) An omnibus bill may be introduced to amend more than one Act if: (a) the amendments deal with an interrelated topic that can be regarded as implementing a single broad policy; (b) the amendments to be effected to each Act are of a similar nature in each case.”

The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly merupakan peraturan yang berlaku bagi anggota parlemen di tingkat provinsi dalam menjalankan tugasnya.

Terdapat beberapa contoh penggunaan metode *omnibus* di Kanada, dua di antaranya adalah *The Energy Security Act* (1982) dan *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* (2012). Pada tanggal 26 Februari 1982, Pemerintah Kanada mengajukan rancangan Energy Security Act kepada House of Commons yang diistilahkan sebagai Bill C-94. Bill ini mengatur perubahan atas *Petroleum Administration Act, National Energy Board Act, Foreign Investment Review Act, Canada Business Corporations Act, Petro-Canada Act, Energy Supplies Emergency Act, Oil Substitution and Conservation Act, Energy Supplies Emergency Act, Adjustment of Accounts Act, Petroleum Incentives Program Act, Canadian Ownership and Control Determination Act, Energy Monitoring Act* hingga *Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act*. Pembahasan Bill C-94 memunculkan keberatan dari pihak oposisi di parlemen. Oposisi menolak untuk

⁶⁸ *Imperfections in Our Law Making: Omnibus Bills*, <https://teachers.plea.org/uploads/content/DRL-Imperfections-in-our-Law-Making-Omnibus-Bills.pdf>, diakses 2 Januari 2022.

melakukan voting terhadap rancangan undang-undang, hingga akhirnya pemerintah memutuskan untuk memecah rancangan undang-undang tersebut ke dalam 8 (delapan) rancangan undang-undang terpisah (*individual bill*).

Contoh yang kedua, *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* atau Bill C-38 merupakan undang-undang pelaksanaan atas anggaran pemerintah. Namun, Bill C-38 tersebut kemudian menuai kontroversi karena muatannya yang tidak hanya mengatur isu fiskal tetapi juga melakukan perubahan substantif terhadap hukum lingkungan di tingkat federal. Undang-undang tersebut sangat luas, dengan lebih dari 400 halaman, dan mengubah/mencabut setidaknya 70 undang-undang. Kontroversi muncul pada saat undang-undang ini diajukan di parlemen tanpa ada pengumuman yang jelas (bahkan tidak ada *press release* pada sidang pertama). Kontroversi lainnya adalah pembatasan jumlah hari pembahasan di parlemen dan pembahasannya pun melalui jalur *fast-track* oleh Komite Keuangan (Finance Committee).

Bill C-38 melakukan perubahan signifikan terhadap *Environmental Assessment Act*, *Environmental Protection Act*, *Fisheries Act*, dan *Income Tax Act*. Sebagai akibat dari perubahan tersebut, terjadi penurunan standar perlindungan lingkungan, seperti (1) tidak dilakukannya lagi penilaian dampak secara kumulatif, (2) berkurangnya keterlibatan lembaga pemerintah yang membidangi urusan tersebut, (3) berkurangnya peluang untuk dilakukan kajian lebih mendalam atas *environmental assessment*, dan (4) berkurangnya ruang partisipasi publik. Selain itu, undang-undang yang awalnya dimaksudkan untuk mempercepat proses perizinan (*streamlining*), ternyata tidak mampu dilaksanakan secara efektif karena adanya pemberian diskresi yang luas kepada pemerintah pusat (*Ministry of Environment*) dalam menerbitkan perizinan. Akibatnya, proses perizinan jadi sulit diprediksi sehingga berpotensi untuk diajukannya gugatan administratif kepada pemerintah. Pada saat rancangan undang-undang diajukan ke parlemen, pihak oposisi setidaknya mengajukan 871 mosi amandemen namun usaha tersebut

gagal dan pada akhirnya rancangan undang-undang tersebut tetap disahkan.

Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act telah digugat di Federal Court of Canada oleh masyarakat adat dalam kasus *Mikisew Cree First Nation v. Canada*. Gugatan ini dilakukan karena masyarakat adat merasa Pemerintah Kanada telah gagal menjalankan kewajiban konsultasi ('*duty to consult*') sebelum undang-undang disahkan. Dalam putusan ditingkat pertama (*Federal Court of Canada*), majelis hakim memutuskan bahwa pemerintah telah melanggar kewajiban tersebut. Putusan tersebut kemudian dibatalkan di tingkat banding oleh *Federal Court of Appeal* karena pengadilan tidak memiliki yurisdiksi untuk memeriksa perkara dalam urusan legislasi (karena adanya *separation of power*). Di tingkat kasasi (*Supreme Court of Canada*), meskipun hakim menegaskan bahwa pengadilan tingkat pertama tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa gugatan, tetapi beberapa Hakim *Supreme Court of Canada* berpendapat bahwa Pemerintah Kanada seharusnya melaksanakan '*duty to consult*' dengan masyarakat adat.

2) Amerika Serikat

Salah satu bentuk dari metode *omnibus* di Amerika terdapat dalam *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* (OTCA). OTCA ini disusun dalam rangka untuk memperbaiki defisit neraca perdagangan Amerika Serikat pada saat itu. OTCA tersusun atas 10 BAB, 44 Subbab, dan 10013 Pasal. Undang-undang ini dilahirkan sebagai otoritas untuk menegosiasikan perjanjian perdagangan timbal balik (*Uruguay Round*) melakukan revisi secara luas dari Undang-Undang Perdagangan, penyesuaian bantuan, dorongan ekspor, harmonisasi tarif, kebijakan perdagangan internasional, perdagangan pertanian dan telekomunikasi, perdagangan teknologi internasional, kebijakan daya saing, investasi

asing, Undang-Undang Praktik Korupsi Asing, pengadaan pemerintah, kebijakan paten, Sematech, dan defisit anggaran.⁶⁹

Contoh praktik penggunaan metode *omnibus* di Amerika Serikat adalah *Omnibus Spending Bill* yang dikeluarkan setiap tahun. Peraturan ini mengatur belanja negara untuk tahun fiskal selanjutnya. *Omnibus Spending Bill* tersebut sering menuai kontroversi terutama terkait dengan ukuran serta substansi pengaturan yang seringkali tidak terkait dengan pembelanjaan negara. Pada tahun 2018, Amerika Serikat kembali melakukan *government shutdown* akibat ketidakmampuan parlemen menyepakati *Omnibus Spending Bill*. Penyebabnya adalah ukuran omnibus bill yang mencapai 2.000 halaman, sehingga parlemen kesulitan mengkaji secara mendalam dalam waktu singkat. *Omnibus Spending Bill* juga mengatur berbagai isu politik seperti keamanan wilayah perbatasan (*border security*), pemilihan umum, modernisasi teknologi, upaya melawan pengaruh Rusia, hingga *Taylor Force Act* (undang-undang yang mengatur bantuan Amerika Serikat terhadap Palestina).

Amerika Serikat juga menganut metode *omnibus* yang memperkenalkan *The Omnibus Public Land Management Act 2009*.⁷⁰ Undang-undang ini menetapkan jutaan hektar lahan di Amerika Serikat sebagai kawasan lindung dan menetapkan sistem konservasi lanskap nasional. Akan tetapi, Amerika Serikat juga menyadari tentang pentingnya tidak selalu menggunakan metode *omnibus* melainkan pada konsep undang-undang yang hanya mengatur satu subjek dalam pembahasan (*The One Subject at a Time Act*).⁷¹ Hal ini sudah dilakukan oleh 42 (empat puluh dua) negara bagian di Amerika melalui konstitusi

⁶⁹ David E. Birenbaum, *The Omnibus Trade Act Of 1998: Trade Law Dialectics*, <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1630&context=jil>, diakses 24 Desember 2021.

⁷⁰ Ima Mayasari, *Menggagas Omnibus Law*, dimuat dalam <https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses pada 4 Januari 2022.

⁷¹ Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia, Jember 2017, hal. 312.

negara bagian, misalnya di California yang menyatakan, “*A statute shall embrace but one subject, which shall be expressed by its title. If a statute embraces a subject not expressed in its title, only the part not expressed is void.*”

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Glen S. Krutz terhadap produk *omnibus law* di Amerika, terdapat beberapa pola (*pattern*) atau kriteria penggunaan metode omnibus di Amerika Serikat, antara lain: mengatur tiga atau lebih *major-topic policy areas*, mengatur sepuluh atau lebih *subtopic policy area*, dan secara ukuran lebih besar daripada undang-undang pada umumnya. Menurutnya, jika suatu undang-undang telah memenuhi kriteria tersebut maka undang-undang tersebut dapat dikatakan sebagai *omnibus bill*, meskipun istilah *omnibus* tidak digunakan oleh parlemen.

Berangkat dari hal tersebut, terdapat dorongan kepada parlemen untuk mengeluarkan *act* di tingkat federal yang mengatur ketentuan *single subject rule* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk *Omnibus Law*. *Single subject rule* ini mengharuskan semua undang-undang untuk mengatur satu subjek/topik saja. Namun, hingga saat ini rancangan undang-undang tersebut belum berhasil disahkan oleh kongres karena belum mendapat dukungan politik yang cukup. Undang-undang harus mencakup satu subjek umum. Semua hal yang diatur harus berada di bawah satu gagasan umum dan memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya). Kemudian, Senat Negara Bagian Minnesota juga menjelaskan bahwa dalam praktiknya, konsistensi antara metode omnibus dengan *single subject rule* dapat dilihat dari (1) ketentuan yang termasuk dalam rancangan omnibus law saling terkait satu sama lain; dan (2) judul rancangan omnibus law tersebut cukup untuk merepresentasikan ketentuan yang diatur di dalamnya.⁷²

⁷²Indonesia Ocean Justice Initiative, *Op.Cit.*, hal. 13-16.

3) Inggris⁷³

Pada 1860, William Gladstone (*Chancellor of the Exchequer*) mengubah prosedur *budgeting* dengan memasukkan seluruh proposal keuangan pada tahun itu, dan mencabut *paper duties*, melalui satu *omnibus law*. Namun, House of Lords menolak keseluruhan usulan *budgeting* tersebut. Tahun berikutnya (1861), Gladstone kembali mengajukan *Budget Finance Bill* dengan metode *omnibus*, dan House of Lords memutuskan untuk menyetujuinya. Hal ini merupakan asal usul penggabungan seluruh kebijakan keuangan selama setahun dalam satu *bill*. Selanjutnya pada tahun 1865, Inggris menerbitkan *omnibus law* yang memungkinkan asuransi di Inggris berlaku untuk warganya di luar negeri.

Metode omnibus kemudian digunakan untuk berbagai undang-undang lainnya, dan yang terkini adalah *omnibus law* tentang Brexit. Pada tahun 2019, Inggris menerbitkan rancangan *omnibus law* tentang Brexit dengan judul "*Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Bill 2019.*" *Bill* ini mengubah banyak peraturan yang berkaitan dengan keluarnya Inggris dari Uni Eropa. Karena Brexit berdampak ke banyak aspek kehidupan masyarakat luas, maka rancangan omnibus law ini juga merevisi banyak peraturan di berbagai sektor yang terdampak. Sektor-sektor tersebut antara lain: pelayanan kesehatan, perindustrian, kelistrikan, perpajakan, jasa keuangan, ekstradisi dan imigrasi. Keluarnya Inggris dari Uni Eropa tentu menimbulkan berbagai tantangan perekonomian. Oleh karena itu, fokus dari *bill* ini adalah untuk menunjang proses adaptasi Brexit yang aman, serta meminimalisir kerugian yang tak terelakkan. *Omnibus law* ini terdiri dari 15 bagian, berisi hal-hal yang diajukan oleh 9 Menteri. *Bill* ini difokuskan pada upaya untuk melindungi warga negara Inggris serta menopang perekonomian, perusahaan dan pekerjaan, khususnya di sektor ekonomi utama.

⁷³*Ibid.*, hal. 16-20.

Laporan dari *Political and Constitutional Reform Committee 2013* merekomendasikan kode etik tentang standar legislatif untuk menjaga kualitas peraturan. Rekomendasi yang diberikan terkait *omnibus bill* adalah: karena *omnibus bill* mengandung banyak topik, maka harus dibuat penjelasan tentang bagaimana setiap bagian dari *bill* tersebut berdampak kepada tujuan utama *bill*, beserta alasan mengapa bagian-bagian tersebut tidak dapat dipisahkan menjadi *bill* tersendiri secara terpisah. Akan tetapi, hingga sekarang tidak ada tindak lanjut dari rekomendasi ini. *Political and Constitutional Reform Committee* yang memberikan rekomendasi ini dibubarkan pada tahun 2015.

4) Selandia Baru⁷⁴

Sejak tahun 1990-an, *the House* (Majelis) telah mengadopsi berbagai upaya untuk mempersingkat proses legislasi, salah satunya melalui metode *omnibus*. Pada perkembangannya, terdapat perdebatan di parlemen bahwa proses simplifikasi dan efisiensi melalui metode *omnibus* sudah terlalu berlebihan. Contoh penggunaan *omnibus bills* yang berlebihan adalah *finance bills* (pengaturan tentang budget) tahun 1988–1991.⁴¹ Selama 4 tahun itu, *finance bill* mencakup berbagai kumpulan topik yang sebagian besarnya tidak berkaitan dengan budget. *Finance bill* 1991 mengubah 25 undang-undang yang berbeda dan tidak ada satupun yang berkaitan dengan budget.

Oleh karena itu, untuk mengurangi penyalahgunaan praktik ini, *Standing Orders* 1995 menetapkan limitasi dan restriksi yang signifikan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang dapat menggunakan metode *omnibus* dan kondisi-kondisi yang memungkinkan penyusunan rancangan *omnibus law*. Namun, beberapa anggota parlemen dan pejabat tinggi mengajukan relaksasi terhadap pembatasan tersebut. Pada 2003, Penasehat Utama Parlemen (*Chief Parliamentary Counsel*) dan Komite Penasehat Legislasi (*Legislation Advisory Committee*) merekomendasikan relaksasi terhadap restriksi tersebut, yaitu “*to allow the government to*

⁷⁴*Ibid.*, hal. 20-23.

introduce omnibus bills that affect a particular sector” (mengizinkan Pemerintah untuk mengajukan rancangan *omnibus bill* yang mempengaruhi suatu sektor tertentu.) Sebagai alternatif, melalui *Standing Order 2011*, *the House* mengadopsi beberapa perubahan terhadap proses legislatif, yaitu *cognate bills*. *Cognate bills* adalah dua atau lebih bill yang saling berkaitan dari segi subjeknya, yang diajukan ke Parlemen sebagai satu paket untuk dibahas secara bersamaan, namun tetap dalam rancangan yang terpisah. Jika metode omnibus mempercepat proses legislasi, maka pengelompokan beberapa rancangan bill menjadi *cognate bills* juga memiliki efek yang mirip dengan omnibus, namun lebih transparan karena setiap rancangan akan tetap dibahas satu-persatu.

Sejak *Standing Orders 2008* sampai *Standing Orders 2017* (yang terbaru), Selandia Baru telah mengatur mengenai batasan penggunaan omnibus bills yang diperbolehkan, antara lain: *finance bills*, *taxation bills*, *statutes amendment bills*, peraturan daerah, dan *maori bills* (masyarakat adat Selandia Baru). Selain bidang yang diatur di atas, metode omnibus hanya diizinkan untuk: *“interrelated topics that can be regarded as implementing a single broad policy, and of a similar nature.”*

Metode *omnibus* terus digunakan di Selandia Baru. Perkembangan terkini terkait penggunaan *omnibus bills* pada proses legislasi Selandia Baru adalah: Pertama, pada Februari 2019, omnibus bill tentang *Financial Markets (Derivatives Margin and Benchmarking) Reform Amendment Bill* diajukan oleh Menteri *Commerce and Consumer Affairs* kepada Parlemen, dengan tujuan untuk memungkinkan pelaku pasar keuangan Selandia Baru dapat mematuhi peraturan internasional serta masuk ke derivatif dan berbagai jenis instrumen finansial lainnya dengan entitas asing penting.⁴⁹ Kedua, pada Juni 2019, *Taxation omnibus bill* diajukan oleh Menteri Revenue kepada Parlemen. *Taxation bill* diajukan untuk mengubah 12 peraturan, dengan tujuan simplifikasi dan modernisasi kebijakan administrasi sosial; serta lebih mendorong belanja negara untuk *research and development*. Penggunaan metode *omnibus* di Selandia Baru juga digunakan untuk *Statutes Amendment Bill* yang disahkan oleh

Parlemen Selandia Baru pada 2007. *Statutes Amendment Bill* tersebut melakukan perubahan terhadap 48 peraturan. Namun, perubahan-perubahan tersebut bersifat minor, teknis, dan non-kontroversial. Contoh perubahannya adalah penggunaan terminologi, perubahan prosedural, dan perubahan berbagai referensi silang. *Statutes Amendment Bills* merupakan salah satu omnibus bill yang penggunaannya diperbolehkan oleh *Standing Orders*. *Statutes Amendment Bills* merupakan pengecualian dari kewajiban 'interrelated topics' karena dapat mengubah berbagai ketentuan dalam banyak undang-undang yang tidak berkaitan satu dengan lainnya.

5) Australia

Praktik *Omnibus Law* di Australia salah satunya terdapat pada *Civil Law and Justice (Omnibus Amendments) Act 2015*. Undang-undang ini memuat beberapa perubahan terhadap beberapa undang-undang dalam rangka memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga Australia dengan menghapus ketentuan yang multitafsir dalam proses hukum. Undang-Undang omnibus tersebut mengubah peraturan di dalam 16 undang-undang yang memiliki muatan yang berbeda yang utamanya yaitu *Administrative Appeals Tribunal Act 1975*, *the Bankruptcy Act 1966*, *the Evidence Act 1995*, *the Federal Circuit Court of Australia Act 1999*, *the Federal Court of Australia Act 1976*, dan *the International Arbitration Act 1974*. Undang-undang perubahan ini akan meningkatkan efisiensi dan operasi sistem peradilan yang dikelola oleh portofolio Jaksa Agung.

Omnibus bill yang baru disetujui pada bulan Maret 2021 yaitu IR Omnibus Bill - The changes to casual employment yang mengubah *Fair Work Act 2009* (Cth) (the **FW Act**) dengan empat perubahan utama yaitu:

- a) definisi 'casual employee' termasuk dalam definisi pekerja;
- b) hak upah bagi 'casual employee';
- c) hak untuk dipekerjakan setelah 12 bulan bekerja; dan

- d) kewajiban Pemberi Kerja untuk menyediakan *Casual Employment Information Statement*.⁷⁵

6) Belanda

Belanda sebagai penganut sistem *Civil Law* dan merupakan salah satu negara yang sangat berpengaruh terhadap sistem hukum di Indonesia juga telah menerapkan metode *omnibus* dalam pembentukan undang-undang. Salah satu peraturan yang menggunakan metode omnibus adalah *The Environmental and Planning Act (Omgevingswet)* Tahun 2016 yang menggabungkan perubahan dari beberapa undang-undang. Pengaturan ini bertujuan untuk kemudahan dalam melaksanakan suatu proyek pembangunan pada semua aspek yang diperlukan. Undang-Undang ini terdiri dari 26 undang-undang yang ada dan akan menggabungkan ini sepenuhnya atau sebagian terkait lingkungan binaan, perumahan, infrastruktur, lingkungan, alam dan air (dahulu *Environmental Permitting Act* atau *Omgevingsrecht*). Contohnya adalah Undang-Undang Air, Undang-Undang Krisis dan Pemulihan dan Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang. Undang-undang tentang amonia dan emisi bau dalam peternakan, tidak akan ada lagi.⁷⁶

Kelebihan dari pengaturan baru dalam undang-undang ini adalah:

- 1) Pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih murah.
- 2) Solusi yang lebih baik untuk tantangan sosial.
- 3) Pengambilan keputusan yang lebih transparan untuk inisiator dan penerima manfaat.
- 4) Penyederhanaan aturan. Undang-undang tersebut mengikuti arahan Eropa tentang lingkungan, undang-undang yang tidak perlu telah dibatalkan.
- 5) Lebih fleksibel dan lebih cocok untuk situasi yang sebenarnya.

⁷⁵ <https://www.mondaq.com/australia/contract-of-employment/1050604/ir-omnibus-bill--the-changes-to-casual-employment>, diakses tanggal 25 Desember 2021.

⁷⁶Netherlands Enterprise Agency, *Introduction of the Environmental and Planning Act (Omgevingswet)*, <https://business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-and-planning-act-omgevingswet/>, diakses 7 Januari 2022.

7) Jerman⁷⁷

Menurut *Federal Ministry of Justice Jerman*, *omnibus law* (atau biasa dikenal sebagai *omnibus act* di Jerman) adalah: “*An omnibus act is one means by which various laws can be amended, created or repealed in a single legislative act.*” Di Jerman, penggunaan metode omnibus digunakan apabila perubahan ketentuan dalam *principal acts* (undang-undang) mempengaruhi ketentuan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan metode *omnibus*, perubahan masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut tidak perlu dilakukan satu persatu. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan konsistensi batang tubuh peraturan yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan yang diubah atau ditetapkan dalam *omnibus law*.

Omnibus law di Jerman tidak hanya digunakan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang (*acts*). Metode *omnibus* juga digunakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan pelaksana yang terkait dengan *acts* yang diubah. Pada 2012, Jerman mengesahkan sebuah *omnibus act* yaitu *The Federal Recognition Act*. Undang-Undang ini terdiri dari beberapa peraturan baru dan mengubah berbagai peraturan mengenai lebih dari 600 jenis pekerjaan yang diatur oleh Pemerintah Federal. *The Recognition Act* menyederhanakan dan menetapkan standar untuk prosedur evaluasi profesional asing atau kualifikasi vokasi. Tujuannya adalah untuk menegaskan persyaratan tenaga ahli di Jerman serta memudahkan tenaga ahli dari luar negeri untuk menggunakan kualifikasi profesional atau vokasional mereka dalam pasar tenaga kerja Jerman, sehingga menunjang insentif yang lebih besar untuk datang dan bekerja di Jerman.

Pada 2017, Kementerian Pendidikan mengkaji dan melaporkan implementasi *Federal Recognition Act*. Dalam laporannya, dinyatakan bahwa dua tujuan utama *Recognition Act* telah tercapai. Pada November 2018, Pemerintah Federal telah mengadopsi *Omnibus Energy Act*.

⁷⁷ Indonesia Ocean Justice Initiative, *Op.Cit.*, hal. 23-25.

Peraturan ini bertujuan untuk mengimplementasikan poin-poin penting dalam *coalition agreement* – khususnya mengenai ekspansi energi terbarukan yang efisien dan market-oriented. Terkait pembangkit listrik tenaga angin di darat dan instalasi fotovoltaik, *Omnibus Energy Act* mengatur tender khusus dengan tambahan 4 GW selama kurun waktu 2019-2021.

Masih di tahun 2018, Parlemen Federal juga mengadopsi sebuah omnibus act lain, yaitu *German Federal Data Protection Act (Bundesdatenschutzgesetz-BDSG)* yang bertujuan untuk menyesuaikan ketentuan-ketentuan dalam lebih dari 140 hukum nasional tentang data protection terhadap GDPR (*General Data Protection Regulation, EU 2016*). Negara bagian secara responsif melakukan penyesuaian terhadap peraturan tersebut melalui peraturan negara bagian masing-masing. Peraturan negara bagian tentang data protection contohnya adalah *the Hessian Data Protection Act (Hessisches Datenschutzgesetz)*.

8) Vietnam⁷⁸

Vietnam merupakan negara *Civil Law* yang menerapkan “*Omnibus Legislative Technique*” yang berawal dari suatu kajian *World Bank* Tahun 2006 yang menyatakan adanya kebutuhan mendesak terhadap perbaikan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. *Omnibus bills* dianggap sangat tepat dipraktikkan guna: (i) memperbanyak jumlah rancangan undang-undang yang dapat dibahas dan disahkan Majelis Nasional; (ii) memastikan keselarasan, konsistensi, dan harmonisasi antar undang-undang; dan (iii) mengubah pelbagai undang-undang sesuai dengan persyaratan keanggotaan WTO dan kebutuhan hukum dalam rangka integrasi ekonomi internasional.

Secara konseptual, teknik pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus* ini diterapkan untuk mengubah beberapa atau bahkan banyak undang-undang yang memuat pelbagai materi kebijakan yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Dengan metode *omnibus* ini

⁷⁸Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 35-36.

diharapkan agar pelbagai ketentuan yang terdapat dalam beberapa undang-undang yang berbeda itu dapat dipadukan secara harmonis dalam isu-isu atau domain yang sama dengan satu undang-undang yang menjamin perbaikan sistem hukum nasional.

Rancangan undang-undang *omnibus* dapat disusun dengan 3 (tiga) kemungkinan perubahan, yaitu:

- a) Satu atau beberapa undang-undang sekaligus dicabut dan diubah dengan dan menjadi satu undang-undang baru;
- b) Hanya beberapa pasal tertentu dari beberapa undang-undang sekaligus diubah dengan undang-undang baru, sedangkan undang-undang lama tetap berlaku dengan perubahan berdasarkan undang-undang yang baru; atau
- c) Dengan terbentuknya satu undang-undang baru, ada satu, dua, atau lebih undang-undang lama yang dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, dan ada pula satu, dua, atau lebih undang-undang lain yang tetap berlaku tetapi dengan perubahan pasal-pasal tertentu sebagaimana diatur oleh undang-undang yang baru.

Dalam studi yang dilakukan Vietnam sebagai langkah persiapan untuk diterapkannya teknik pembentukan RUU *omnibus*, yang direkomendasikan sebagai pilihan adalah nomor 1) atau nomor 2). Jika pilihannya yang pertama, maka tidak diperlukan lagi upaya konsolidasi naskah di masa selanjutnya. Tetapi dalam praktik, alternatif yang sering dijadikan pilihan yang dianggap ideal adalah pilihan kedua, yaitu dengan mengubah pasal-pasal tertentu saja dari pelbagai undang-undang yang ada, dengan satu undang-undang *omnibus* yang baru tanpa menyebabkan undang-undang lama itu dicabut. Akibatnya, dalam pelaksanaan undang-undang itu selanjutnya, masih tetap diperlukan langkah konsolidasi naskah beberapa undang-undang yang mengatur hal-hal yang saling berkaitan tersebut. Hal ini dapat diatasi, misalnya, dengan upaya penerbitan secara terintegrasi dalam bentuk kompilasi undang-undang atau melalui kodifikasi yang tersendiri.

9) Filipina

Penggunaan metode *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 Ani⁷⁹, 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 Investmens*); 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.

Executive Order No. 226 mencabut beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

⁷⁹Albert P. Aquino, Aleta Belissa D. Correa dan Princess Alma B. Ani, *Executive Order 226: Creating an Environment for a Vibrant Investment in the Philippines*, 2013, diakses dari <https://ap.fttc.org.tw/article/587>.

- 1) *Batas Pambansa Blg. 44 or the Investment Promotion Act for Less-Developed Areas which was signed into law on November 26, 1979;*
- 2) *Batas Pambansa Blg. 391 or the Investment Incentive Policy Act of 1983 which was signed into law on April 28, 1983;*
- 3) *Presidential Decree No. 218 on Prescribing incentives for the establishment of regional or area headquarters of multi-national companies in the Philippines which was signed on June 16, 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 which was signed on June 9, 1978;*
- 5) *Presidential Decree 1623, as amended, on Authorizing the issuance of special investors resident visas to aliens which was signed on May 17, 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 which was signed on January 16, 1981;*
- 7) *Presidential Decree 2032 on Declaring national policies on agricultural development and promulgating the agricultural incentives act of 1986 which was signed on February 4, 1986;*
- 8) *Executive Order 815 on Safeguarding and promoting the development of the Philippine semiconductor electronics industry which was signed on June 26, 1982. (Aquino, Correa, dan Ani: 2013, 4).*

Pada akhirnya Aquino, Correa, dan Ani 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.⁸⁰

2. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 96 UU PPP dan juga peraturan pelaksanaannya yaitu Pasal 188 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Selanjutnya diatur pula mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak

⁸⁰*Ibid.*

Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 (Permenkumham 11/2021) yang baru ditetapkan pada 29 Januari 2021 setelah Undang-Undang Cipta Kerja diundangkan.

Permenkumham 11/2021 menyatakan bahwa konsultasi publik dilaksanakan dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui media elektronik dan/atau media nonelektronik. Konsultasi publik melalui media elektronik dilakukan melalui sistem informasi yang disiapkan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Konsultasi publik ini dapat berjalan dengan baik setelah melalui tahapan penyebarluasan kepada masyarakat. Penyebarluasan secara elektronik dilakukan dengan mengunggah ke dalam sistem informasi Partisipasi Publik Peraturan Perundang-undangan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, sedangkan secara nonelektronik dilakukan dengan cara menginformasikan di media cetak seperti surat pos, surat kabar, papan pengumuman, serta melaksanakan uji publik, uji konsep, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan lainnya.

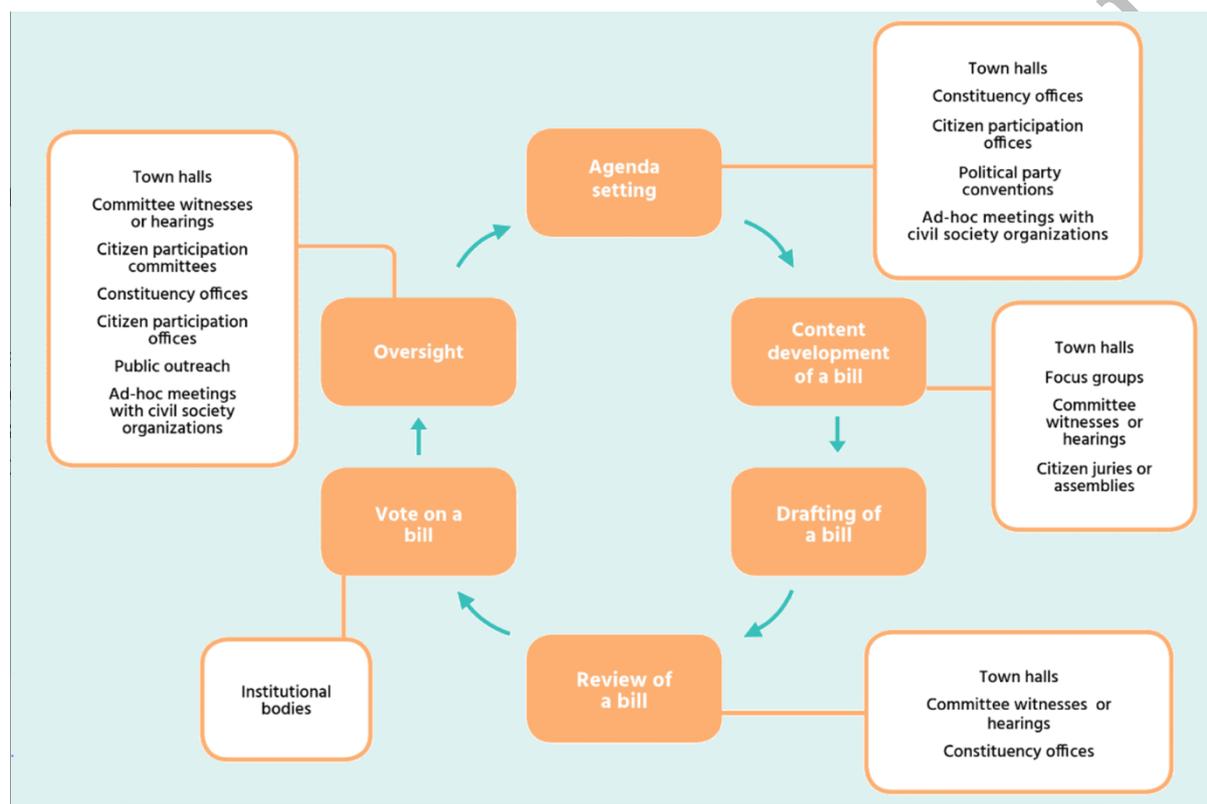
Pada tahap perencanaan, penyusunan, maupun pembahasan, partisipasi masyarakat dilakukan dengan melakukan penyerapan aspirasi yaitu mengundang lembaga swadaya masyarakat, melakukan kunjungan kerja ke daerah, serta menerima masukan dari akademisi, selain itu terdapat juga media daring seperti sistem informasi legislasi maupun sistem partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Berdasarkan Keterangan Pemerintah dalam pengujian Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan bahwa dalam proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Pemerintah dan DPR telah melakukan penyebarluasan serta melibatkan partisipasi masyarakat. Transparansi informasi pembahasan antara Pemerintah dan DPR dalam bentuk video dapat dengan mudah diakses antara lain melalui TVR Parlemen dan *platform* Youtube. Dimana pada saat pembahasan Panja disiarkan secara langsung pada setiap tahap pembahasan.

Selanjutnya, dalam tahap perencanaan Pemerintah telah melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) Penyusunan Naskah Akademik dan RUU yang dihadiri unsur Pemerintah, perbankan, akademisi dan praktisi dan lembaga masyarakat, serta pimpinan Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Sedangkan, dalam tahap penyusunan dan pembahasan Pemerintah telah melakukan serangkaian konsultasi publik, forum uji publik, sosialisasi, seminar, rapat, dan pertemuan ilmiah, yang mencakup antara lain substansi ketenagakerjaan yang dihadiri unsur serikat pekerja/serikat buruh, pengusaha dan lembaga pemerintah, pemerintahan daerah dengan asosiasi pemerintahan antara lain Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), kebijakan agraria dengan berbagai perguruan tinggi. Selain itu, Pemerintah juga menghadiri berbagai undangan dari publik dalam rangka membuka ruang diskusi dan pemenuhan hak publik untuk mendapatkan informasi terkait dengan RUU Cipta Kerja, antara lain: Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Djokosoetono Research Center Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), UIN Syarif Hidayatullah, Fakultas Hukum Universitas Trisakti.

Peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini dirasa masih kurang maksimal, hal ini disebabkan tidak adanya keharusan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan memfasilitasi hak masyarakat untuk berpartisipasi serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang memadai terkait partisipasi masyarakat seharusnya dilakukan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilakukan dalam setiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara maksimal dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Tahap pengesahan dan pengundangan secara maksimal kurang dapat dilakukan partisipasi masyarakat dikarenakan pada tahap tersebut sudah tidak membahas substansi dan hanya bersifat formal agar

peraturan perundang-undangan secara formal dapat dikatakan sah mengikat secara umum.⁸¹

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Amerika merupakan salah syarat yang harus dipenuhi dalam prosesnya, jika tidak melibatkan maka tidak dapat disahkan. Publik harus dilibatkan yaitu meliputi warga negara, ahli atau pakar di bidangnya, serta *lobbyists*.



Gambar 3. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Amerika⁸²

Berdasarkan gambar di atas dapat dikemukakan beberapa model partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. *Citizen participation offices* dapat memberikan titik kontak bagi warga negara untuk mendapatkan

⁸¹ Salahudin Tunjung Seta, *Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 2, Juni 2020, hal. 154-166.

⁸² ParlAmericas, *Citizen Participation in The Legislative Process*, https://parlamericas.org/uploads/documents/Toolkit_Citizen%20Participation%20in%20the%20Legislative%20Process.pdf, diakses 4 Januari 2022.

informasi, berbagi kekhawatiran dan mengirimkan proposal. *Citizen participation offices* dapat ditemukan di dalam parlemen maupun dapat didirikan di lokasi di luar ibukota untuk memfasilitasi akses ke Warga negara.

Ad-hoc Meetings or Workshops with Civil Society Organizations. Warga negara dapat diundang sebagai perwakilan untuk tampil di hadapan anggota parlemen dan parlemen dapat menjalin kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil untuk menerima pelatihan atau lokakarya yang diselenggarakan oleh organisasi-organisasi ini di bidang keahlian mereka, sehingga dapat membangun keterampilan dan pengetahuan parlemen tentang subjek tertentu.

Institutional Bodies. Parlemen dapat menunjuk perwakilan dari lembaga masyarakat yang menjadi bagian sebuah badan institusional untuk mendengarkan permasalahan warga negara dan menyebarkan informasi tentang undang-undang baru. Warga negara atau perwakilan dari kelompok masyarakat juga dapat diintegrasikan ke dalam badan institusional secara sementara atau permanen.

Public Outreach. Parlemen dapat menerapkan program penjangkauan publik untuk berbagi informasi tentang pekerjaan mereka dengan warga negara, untuk melakukan survei langsung, dan untuk mengumpulkan umpan balik untuk dibagikan dengan komite parlemen atau dalam paripurna.

Town Hall Meetings. *Town hall meeting* sering diadakan oleh legislator di daerah pemilihan mereka, atau oleh Eksekutif, di mana warga diundang untuk berpartisipasi dalam dialog dengan legislator dan/atau pegawai negeri untuk berbagi keprihatinan mereka dan mengajukan pertanyaan. Organisasi Masyarakat juga dapat berkolaborasi untuk mempromosikan kehadiran dan memberikan dukungan untuk mengatur pertemuan ini. Perdebatan dapat berpusat pada keprihatinan umum untuk pengaturan agenda atau pengawasan, atau undang-undang tertentu sesuai dengan tahap pengembangan atau peninjauan. Metodologi yang berbeda, seperti diskusi meja bundar, kafe dunia dan lainnya, juga dapat diterapkan untuk

memberikan kesempatan bagi warga negara untuk berinteraksi satu sama lain dan bekerja untuk membangun konsensus tentang solusi legislatif potensial.

Banyak bentuk partisipasi masyarakat telah dibuat lebih mudah diakses melalui mekanisme digital, dan alat-alat baru yang telah dikembangkan untuk mengumpulkan dan mensintesis masukan warga yang luas, dengan dukungan algoritma untuk mengidentifikasi kesamaan di antara banyak komentar. Sarana elektronik juga dapat membantu untuk memungkinkan warga berpartisipasi dari jarak jauh dan dalam beberapa kasus secara anonim jika takut akan pembalasan menjadi perhatian. Diagram berikut memberikan gambaran umum tentang di mana mekanisme digital dapat membantu dalam proses legislatif. Selain itu, media tradisional seperti televisi dan radio, dan platform media sosial seperti Facebook, Twitter, Instagram, YouTube dan Snap Chat juga menyediakan jalan bagi keterlibatan warga dalam proses legislatif. Diagram berikut memberikan gambaran umum tentang di mana media tertentu dapat membantu dalam proses legislatif.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dalam pembentukan RUU Perubahan UU PPP terdapat dua pengaturan yang akan diatur yaitu pengaturan metode *omnibus* dan mekanisme partisipasi masyarakat. Berkaitan dengan hal ini, terhadap rencana pengaturan tersebut akan dilakukan kajian dampak atau implikasi pengaturan (*regulatory impact analysis*) yang akan diuraikan dalam penjelasan selanjutnya.

1. Pengaturan Metode Omnibus

Urgensi perlunya pengaturan metode omnibus dalam RUU Perubahan UU PPP, pada prinsipnya didasarkan atas Putusan MK Nomor 91/PUU-

XVIII/2020 yang dalam petitumnya menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan.”⁸³ Putusan ini didasarkan karena dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja belum memiliki landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law*. Oleh karena itu, agar pembentukan UU tentang Cipta Kerja ini memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, maka UU PPP harus disempurnakan dengan memuat pengaturan tentang metode *omnibus*.

Dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan metode *omnibus* ini pihak yang terkait dan terdampak dengan pengaturan ini adalah DPR, Pemerintah, akademisi dan masyarakat. Hal ini dikarenakan DPR dan Pemerintah perlu segera mengubah UU PPP yang memuat pengaturan tentang metode *omnibus law*. Selain itu para akademisi juga terlibat dalam memberi masukan konsep dan cara metode *omnibus* yang dapat diterapkan dalam pembentukan undang-undang. Sedangkan masyarakat memberi masukan dampak yang ditimbulkan di masyarakat apabila undang-undang menggunakan metode *omnibus*.

Selanjutnya dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan metode *omnibus* ini pun akan dijelaskan analisis biaya, analisis manfaat, dan perbandingan analisis biaya dan analisis manfaat yang nantinya akan diketahui rekomendasi apakah penting atau tidaknya pengaturan metode *omnibus* untuk diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸³Dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hal. 416.

a. Analisis Biaya

Dampak pengaturan metode *omnibus* secara analisis biaya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Metode Omnibus membutuhkan ketelitian dan wawasan yang luas karena menggabungkan beberapa peraturan perundang-undangan sehingga membutuhkan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.
- 2) Membutuhkan waktu yang cukup untuk melakukan koordinasi yang melibatkan banyak kementerian atau lembaga yang berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan.
- 3) membutuhkan waktu yang cukup untuk penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan

b. Analisis Manfaat

Dampak pengaturan metode *omnibus* secara analisis manfaat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Mengurangi potensi disharmoni dan tumpang tindih pengaturan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan saat ini di Indonesia terjadi *hiperregulasi* hampir di setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berpotensi terjadinya disharmoni dan tumpang tindih.
- 2) Pembahasan untuk RUU yang menggunakan metode *omnibus* bersifat multisektoral dan menggabungkan banyak undang-undang sehingga waktu pembahasan yang diperlukan lebih cepat dari pada pembahasan RUU satu persatu. Jika proses pembahasan satu undang-undang di DPR paling banyak 3 (tiga) kali masa persidangan dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna⁸⁴, atau jika diasumsikan pembahasan RUU memakan waktu selama satu tahun, maka dengan pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus* yang menggabungkan dan mengubah beberapa materi substansi di beberapa undang-undang, hal ini tentunya dapat menghemat atau

⁸⁴ Lihat Pasal 97 ayat (1) Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Peraturan Undang-Undang.

mengefisiensikan waktu perubahan beberapa undang-undang dalam satu pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus*.

- 3) Tujuan pengaturan metode *omnibus* terdapat dua sekaligus yaitu efisiensi hukum dan harmonisasi hukum. Metode ini juga mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).
- 4) Adanya efisiensi penggunaan anggaran negara dalam proses pembentukan undang-undang. Hal ini disebabkan adanya penghematan penggunaan keuangan negara dalam proses pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus*. Jika diasumsikan proses pembentukan suatu undang-undang menghabiskan anggaran Rp1 milyar⁸⁵, maka dengan pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus* yang menggabungkan beberapa substansi undang-undang yang akan diubah menjadi 1 (satu) undang-undang maka cukup menghemat keuangan negara. UU Cipta Kerja mengandung 79 (tujuh puluh sembilan) UU yang diubah maka negara telah menghemat Rp79 milyar dengan pembentukan UU Cipta Kerja ini.
- 5) Menjadi pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga memiliki struktur dan format yang baku dan dapat diterapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara metode *omnibus*.
- 6) Pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus* dimungkinkan pengadopsiannya ke dalam sistem hukum nasional karena dipandang lebih efektif dan efisien untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus, serta benar-benar dibutuhkan dalam mengatasi kebuntuan hukum.

⁸⁵ Hukum Online, *Borosnya Biaya Pembuatan Undang-Undang*, diunduh dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50e199f0bc17d/borosnya-biaya-pembuatan-undang-undang?page=2>, tanggal 4 Januari 2022.

- 7) Suatu upaya untuk menerbitkan undang-undang yang memperbaiki banyak undang-undang yang dianggap tumpang tindih dan menghambat bisnis.⁸⁶
- 8) Mampu memutus rantai birokrasi yang terlalu panjang dan meningkatkan hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan yang terintegrasi serta menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pembuat kebijakan.⁸⁷

c. Perbandingan Analisis Biaya dan Manfaat Serta Rekomendasi

Berdasarkan analisis biaya dan analisis manfaat yang sudah dikemukakan, diketahui bahwa pengaturan metode *omnibus* memberikan efek yang positif dalam pembentukan undang-undang dan pembangunan hukum nasional. Dengan demikian pengaturan metode *omnibus* dalam perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah tepat untuk dimuat sebagai bagian dari substansi di dalamnya.

2. Mekanisme Partisipasi Masyarakat

Selain pengaturan metode *omnibus law*, salah satu petitem dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 juga menggarisbawahi tentang adanya pelanggaran secara langsung atas proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pelanggaran pada proses terjadi setidaknya pada tiga hal. Yakni pembahasan yang dilakukan secara terburu-buru, tidak transparan dan tanpa partisipasi. Sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, detail pengaturan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses legislasi harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk terlibat

⁸⁶Bayu Dwi Anggono, *Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland*, Lentera Hukum, Volume 7 Tahun 2020, diunduh dari file:///C:/Users/USER/Downloads/19895-229-47320-7-10-20210109.pdf, tanggal 25 Desember 2021.

⁸⁷*Ibid.*

baik dalam setiap proses legislasi⁸⁸. Dalam UUD NRI 1945 Pasal 28F berkaitan dengan Hak Asasi Manusia menjelaskan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Oleh karena itu, UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus disempurnakan dengan memuat pengaturan lebih lanjut tentang mekanisme partisipasi masyarakat.

Dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat ini pihak yang terkait dan terdampak dengan pengaturan ini adalah DPR, Pemerintah, akademisi dan masyarakat. Hal ini dikarenakan DPR dan Pemerintah perlu segera mengubah UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memuat pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat. Selain itu para akademisi juga terlibat dalam memberi masukan konsep dan tahapan mekanisme partisipasi masyarakat yang tepat untuk dapat diterapkan dalam pembentukan undang-undang. Sedangkan masyarakat menjadi pihak di luar penyelenggara negara yang turut berpartisipasi dalam memberikan kritik dan masukan atas suatu rancangan undang-undang. Partisipasi masyarakat tersebut terutama bagi individu atau kelompok masyarakat yang terdampak langsung dan memiliki kedudukan hukum/ *legal standing* terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Selanjutnya dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat ini pun akan dijelaskan analisis biaya, analisis manfaat, dan perbandingan analisis biaya dan analisis manfaat yang nantinya akan diketahui rekomendasi apakah penting atau tidaknya pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat untuk di atur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸⁸Joko Riskiyono. Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Cetakan Pertama, Maret 2016.

a. Analisis Biaya

Dampak pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat secara analisis biaya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Estimasi kebutuhan penambahan anggaran sebesar Rp271 juta yang bersumber dari APBN dan/atau APBD untuk membuka dan mempermudah akses informasi publik. Anggaran tersebut dibutuhkan untuk pengembangan *platform* perangkat lunak berupa website/aplikasi yang selanjutnya akan digunakan sebagai salah satu media penjangkaran aspirasi masyarakat, dengan estimasi anggaran sebesar Rp271 juta⁸⁹. Estimasi biaya tersebut belum termasuk biaya operasional berupa Sumber Daya Manusia yang mengelola website/aplikasi, yang besaran anggarannya bergantung pada kebijakan DPR dan Pemerintah.
- 2) Perlu upaya yang lebih keras/*extra effort* untuk berdiskusi bersama setiap kelompok di setiap lapisan masyarakat yang memiliki legal standing terhadap suatu rancangan undang-undang secara berimbang, dan tidak hanya mengutamakan pihak yang pro terhadap suatu rancangan undang-undang.
- 3) Terdapat penambahan waktu pembentukan perundang-undangan dalam rangka konsultasi publik.

b. Analisis Manfaat

Dampak pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat secara analisis manfaat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap eksekutif dan legislatif⁹⁰.
- 2) Partisipasi masyarakat memberikan legitimasi bahwa undang-undang tersebut dibentuk atas kehendak rakyat. Sehingga, mampu membantu

⁸⁹Ramdhany Achmad Noer Pare. 2018. Analisis Perhitungan Biaya Pengembangan Perangkat Lunak Pemerintah: Studi Kasus Pada Pusintek, Kementerian Keuangan. Jurnal Substansi, Volume 2 Nomor 1, 2018

⁹⁰Tomy M. Saragih, Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan. Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011

masyarakat untuk dapat memahami dan menerima suatu peraturan perundang-undangan.

- 3) Berkurangnya potensi aksi penolakan dari masyarakat terhadap undang-undang yang disebabkan oleh kurangnya kepercayaan publik terhadap transparansi pembahasan undang-undang. Dalam hal ini juga terdapat potensi efisiensi yang cukup besar dalam penggunaan anggaran negara dan daerah untuk proses pengendalian dan pasca aksi unjuk rasa. Misalnya, anggaran perbaikan fasilitas publik di Jakarta mencapai 65 miliar rupiah pasca aksi unjuk rasa RUU Cipta Kerja pada akhir tahun 2020.
- 4) Dapat menjangkau pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga UU yang dibuat memenuhi syarat UU yang baik.⁹¹
- 5) Menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*) masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹²
- 6) Tercapainya pemenuhan hak masyarakat untuk mencari, memperoleh, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia, sesuai amanat UUD NRI 1945 Pasal 28F.

c. Perbandingan Analisis Biaya dan Manfaat Serta Rekomendasi

Berdasarkan analisis biaya dan analisis manfaat yang sudah dikemukakan, diketahui bahwa pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat memberikan dampak positif untuk mewujudkan prinsip *good governance* dalam proses legislasi yang demokratis dan transparan. Dengan demikian pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat dalam perubahan UU PPP sudah tepat untuk dimuat sebagai bagian dari substansi di dalamnya.

⁹¹Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang, Malang *Corruption Watch* dan YAPPIKA, hlm. 89.

⁹²*Ibid.*

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), merupakan undang-undang yang menjadi dasar pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan (PUU) di Indonesia yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Bab I UU PPP mengatur mengenai ketentuan umum. Bab II UU PPP mengatur mengenai asas peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU PPP. Kemudian materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas apa saja, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU PPP. Selanjutnya UU PPP mengatur mengenai jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 7 hingga Pasal 15 UU PPP. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dapat dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Selain itu, dalam bab ini juga diatur mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang di luar hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Bab III mengenai jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, juga mengatur mengenai apa saja yang menjadi materi muatan undang-undang, ketentuan materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sama dengan materi muatan undang-undang, materi muatan peraturan presiden, materi muatan peraturan daerah (perda) provinsi dan perda kabupaten/kota, serta materi muatan mengenai ketentuan pidana yang hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah saja.

Bab IV UU PPP mengatur mengenai perencanaan PUU. Bagian kesatu mengatur mengenai perencanaan undang-undang, dimana perencanaan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas). Bagian ini mengatur mengenai atas dasar apa saja penyusunan prolegnas, isi prolegnas, mekanisme penyusunan prolegnas, dan daftar kumulatif terbuka dalam prolegnas. Bagian kedua mengatur mengenai perencanaan peraturan pemerintah, bagian ketiga mengatur mengenai perencanaan peraturan presiden, bagian keempat mengatur mengenai perencanaan perda provinsi, bagian kelima mengatur mengenai perencanaan perda kabupaten/kota, dan bagian keenam mengatur mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam UU PPP terdapat penyempurnaan ketentuan mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan dalam bentuk prolegnas, antara lain adalah mengenai keikutsertaan DPD dalam penyusunan prolegnas, penambahan ketentuan evaluasi terhadap prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya, dan perubahan ketentuan koordinasi penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah, dan perubahan ketentuan mengenai keadaan tertentu lainnya yang dapat menjadi dasar DPR atau Presiden mengajukan rancangan undang-undang di luar prolegnas. Lalu ada juga perubahan tentang ketentuan perencanaan penyusunan peraturan pemerintah yang sebelumnya dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

hukum, menjadi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab V UU PPP mengatur mengenai penyusunan peraturan perundang-undangan. Bagian kesatu mengatur mengenai penyusunan undang-undang, antara lain mengenai sumber pengusul rancangan undang-undang dan mekanismenya; penyusunan naskah akademik; pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang dikoordinasikan oleh Baleg; dan kondisi jika dalam suatu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang dengan materi yang sama. Bagian kedua mengatur mengenai penyusunan peraturan pemerintah, bagian ketiga mengatur mengenai penyusunan peraturan presiden, bagian keempat mengatur mengenai penyusunan perda provinsi, bagian kelima mengatur mengenai penyusunan perda kabupaten/kota, dan bagian keenam mengatur mengenai penyusunan UU lainnya.

Dalam UU PPP terdapat penyempurnaan ketentuan mengenai penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu perubahan dalam Pasal 47 ayat (3) UU MD3. Dalam Pasal *a quo* pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden yang sebelumnya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, diubah menjadi dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab VI UU PPP mengatur mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Detail teknik penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat dalam Lampiran II UU PPP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU PPP.

Bab VII UU PPP mengatur mengenai pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang. Bagian kesatu mengatur mengenai pembahasan rancangan undang-undang, yaitu mengenai mekanisme pembahasan rancangan undang-undang; sejauh mana keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang; dua tingkat pembicaraan dalam

pembahasan rancangan undang-undang; dan pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Bagian kedua mengatur mengenai pengesahan rancangan undang-undang, mulai dari persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, jangka waktu pengesahan, pembubuhan tanda tangan Presiden, dan batas waktu penetapan peraturan pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksana undang-undang.

Dalam UU PPP tahap pembahasan, juga terjadi perubahan koordinasi di lingkungan pemerintah dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, menjadi menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UU PPP. Perubahan Menteri yang melakukan koordinasi di lingkungan pemerintah ini berlaku mutatis mutandis terhadap tiap tahap penyusunan undang-undang, yang memerlukan kehadiran Menteri dari pihak pemerintah. Demikian juga dengan tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, berlaku mutatis mutandis perubahan Menteri *a quo*, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 hingga Pasal 58 UU PPP.

Masih dalam UU PPP pada tahap pembahasan juga mengatur ketentuan baru, yaitu mengatur mengenai *carry over* pembahasan, sebagaimana diatur dalam Pasal 71A UU MD3 Perubahan. Dalam hal pembahasan rancangan undang-undang telah memasuki pembahasan daftar inventarisasi masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, rancangan undang-undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

Bab VIII UU PPP mengatur mengenai pembahasan dan penetapan rancangan perda provinsi dan perda kabupaten/kota. Bagian kesatu mengenai pembahasan perda provinsi, bagian kedua mengenai pembahasan

perda kabupaten/kota, bagian ketiga penetapan perda provinsi, bagian keempat penetapan perda kabupaten/kota.

Bab IX UU PPP mengenai pengundangan. Dalam bab ini diatur mana saja peraturan perundang-undangan yang harus ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; Berita Negara Republik Indonesia; Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; Lembaran Daerah; Tambahan Lembaran Daerah; atau Berita Daerah.

Dalam UU PPP tahap pengundangan juga mutatis mutandis berlaku perubahan koordinasi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, menjadi menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 UU PPP. Demikian juga pada saat dilakukan penerjemahan peraturan perundang-undangan, terjadi perubahan koordinasi Menteri dari pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 91 UU PPP.

Bab X UU PPP mengatur mengenai penyebarluasan. Bagian kesatu mengatur mengenai penyebarluasan prolegnas, rancangan undang-undang, dan undang-undang. Dalam bagian kesatu ini diatur siapa yang menjadi bertanggungjawab dalam menyebarluaskan prolegnas, rancangan undang-undang, dan undang-undang, serta perlunya terjemahan ke dalam bahasa asing sebagai terjemahan resmi. Bagian kedua mengatur mengenai penyebarluasan prolegda, rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota, dan perda provinsi atau perda kabupaten/kota. Bagian ketiga mengatur mengenai naskah peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan.

Di antara Bab X dan Bab XI UU PPP, ada sisipan Bab XA UU PPP yang mengatur mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Pengaturannya antara lain mengatur mengenai kapan waktu dilakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang, pelaksana pemantauan dan peninjauan undang-undang, baleg sebagai koordinasi pemantauan dan peninjauan undang-undang di DPR, hasil dari pemantauan dan peninjauan

undang-undang sebagai usul dalam penyusunan prolegnas, serta tahap pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Bab XI UU PPP mengatur mengenai mekanisme partisipasi masyarakat. Dalam bab ini diatur bahwa masukan secara lisan dan/atau tertulis dari masyarakat dapat dilakukan melalui kegiatan apa saja, masyarakat mana yang memiliki kepentingan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dan akses terhadap masyarakat terhadap rancangan peraturan perundang-undangan.

Bab XII UU PPP mengatur mengenai ketentuan lain-lain, yaitu teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam UU berlaku mutatis mutandis bagi teknik penyusunan keputusan presiden, keputusan pimpinan lembaga negara, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan kepala daerah. Dalam bab ini juga ada ketentuan mengenai kewajiban mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di antara Bab XII dan Bab XIII UU PPP, ada sisipan Bab XIIA UU PPP Perubahan yang mengatur mengenai ketentuan peralihan. Tambahan ketentuan ini adalah bahwa pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Bab XIII UU PPP mengatur mengenai ketentuan penutup. Pertama mengatur mengenai status keputusan presiden, keputusan Menteri, keputusan gubernur, dan keputusan bupati/walikota, atau keputusan pejabat lainnya yang sudah ada sebelum UU PPP. Kedua mengatur mengenai pencabutan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya. Ketiga mengatur mengenai pemberlakuan UU PPP pada tanggal diundangkan. Keempat mengatur mengenai perintah pengundangan dalam lembaran negara.

Lampiran I UU PPP mengatur mengenai teknik penyusunan naskah akademik. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sistematika Naskah Akademik terdiri dari:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG
LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG,
PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN
DAERAH KABUPATEN/KOTA BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam Lampiran I UU PPP dijelaskan juga uraian singkat setiap bagian dalam naskah akademik.

Lampiran II UU PPP mengatur mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

BAB II HAL-HAL KHUSUS

A. PENDELEGASIAN KEWENANGAN

B. PENYIDIKAN

C. PENCABUTAN

D. PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG

F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

BAB III RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH

C. TEKNIK PENGACUAN

BAB IV BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. BENTUK 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. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- G. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- H. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH
- I. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN
- J. BENTUK RANCANGAN PERATURAN MENTERI
- K. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI
- L. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Berdasarkan pengaturan dalam keseluruhan bab dalam UU PPP serta lampiran UU PPP memang belum ada dasar bagi pengaturan metode *omnibus* atau undang-undang yang mengatur banyak substansi yang berbeda dalam satu undang-undang, sebagaimana dalam UU Cipta Kerja. UU PPP masih sebatas mengatur satu substansi pengaturan dalam suatu jenis PUU. Dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, MK memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus* yang mempunyai sifat kekhususan.

Dalam putusan MK *a quo*, MK menyatakan bahwa terkait partisipasi masyarakat dalam UU PPP perlu dilakukan secara bermakna yang setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Oleh karena itu, dalam perubahan UU PPP perlu dilakukan dua perubahan mendasar. Pertama, mengatur mengenai metode *omnibus*, sehingga UU Cipta Kerja memiliki dasar pedoman yang pasti, baku, standar, dan sudah diatur dalam UU PPP. Kedua, perlu dilakukan perbaikan *drafting*

terhadap Pasal 96 UU PPP tentang partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat dapat mengakses suatu rancangan undang-undang dengan mudah dan keterbukaan publik dapat dirasakan oleh masyarakat pada setiap tahap penyusunan peraturan perundang-undangan.

B. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja)

Indonesia membutuhkan kebijakan strategis untuk menciptakan dan memperluas kerja dalam rangka penurunan jumlah pengangguran dan menampung pekerja baru serta mendorong pengembangan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian nasional yang akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penciptaan lapangan kerja dihadapkan pada berbagai kondisi, baik eksternal maupun internal, salah satunya adalah terdapat kompleksitas dan obesitas regulasi di Indonesia, yang tidak mendukung penciptaan dan pengembangan usaha bahkan cenderung membatasi.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai undang-undang terkait. Perubahan undang-undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu undang-undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Oleh karena itu dibentuklah UU Cipta Kerja dengan menggunakan metode omnibus yang mengatur lintas sektor meliputi 10 klaster dan memberikan dampak perubahan pengaturan pada 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang.

Dalam kurun waktu kurang lebih satu tahun sejak diundangkan, masyarakat telah mengajukan 17 (tujuh belas) permohonan pengujian UU Cipta Kerja terhadap UUD NRI Tahun 1945, dimana 3 (tiga) permohonan diajukan terhadap proses pembentukan UU Cipta Kerja (pengujian formil), 10 (sepuluh) permohonan diajukan terhadap materi muatan UU Cipta Kerja

(pengujian materiil), dan 4 (empat) permohonan diajukan terhadap aspek formil dan materiil. Terhadap seluruh permohonan tersebut, terdapat 3 (tiga) perkara yang ditarik kembali oleh Pemohon, terdapat 1 (satu) perkara pengujian formil yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, terdapat 12 (dua belas) perkara pengujian formil dan/atau materiil yang dinyatakan tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi, dan terdapat 1 (satu) perkara pengujian materiil yang masih dalam tahap pemeriksaan, yaitu Perkara Nomor 64/PUU-XIX/2021 yang baru diregister pada tanggal 22 Desember 2021. Dengan tidak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan pengujian terhadap aspek materiil UU Cipta Kerja, maka seluruh materi muatan UU Cipta Kerja tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak terdapat permasalahan konstiusionalitas pada substansi norma dalam UU Cipta Kerja.

Perkara pengujian formil UU Cipta Kerja yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 25 November 2021 adalah Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja inkonstitusional dengan sejumlah syarat yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan poin [3.19] dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan terdapat tiga alasan mengapa proses pembentukan UU Cipta Kerja harus dinyatakan cacat formil, yaitu (1) tata cara pembentukan UU Cipta Kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang; (2) terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; dan (3) bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Meskipun UU PPP tidak termasuk ke dalam 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang yang diubah melalui UU Cipta Kerja, namun terdapat keterkaitan di antaranya karena dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 Mahkamah Konstitusi menggunakan UU PPP sebagai salah satu dasar untuk menilai kesesuaian tata cara pembentukan UU Cipta Kerja. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa metode omnibus law yang digunakan dalam

membentuk UU Cipta Kerja bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku, dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan⁹³. Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah Konstitusi memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus* yang mempunyai sifat kekhususan.

Keterkaitan berikutnya terletak pada pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam UU PPP. Ketentuan Pasal 96 UU PPP telah mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dan dapat dilakukan melalui RDPU, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Namun Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 bahwa partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna yang setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*)⁹⁴. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara bermakna dalam pembentukan undang-undang merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian di atas, maka keterkaitan antara UU PPP dan UU Cipta Kerja berkelindan dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk

⁹³Lihat pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.18.2.2] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 403.

⁹⁴Lihat pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.17.8] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 393.

dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus* dan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat yang lebih bermakna. Perubahan UU PPP dalam hal membakukan penggunaan metode *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan kemudian diikuti dengan perubahan UU Cipta Kerja merupakan upaya pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, sehingga UU Cipta Kerja tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

C. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MD3)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) mengalami 3 (tiga) kali perubahan, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 Perubahan Pertama)
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 Perubahan Kedua)

- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 Perubahan Ketiga)

Pada dasarnya UU MD3 dan semua perubahannya merupakan undang-undang yang mengatur mengenai kelembagaan yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). UU MD3 dan perubahannya antara lain mengatur mengenai:

- a. susunan dan kedudukan;
- b. fungsi;
- c. wewenang dan tugas;
- d. keanggotaan;
- e. hak lembaga;
- f. hak dan kewajiban anggota;
- g. fraksi dan kelompok anggota;
- h. alat kelengkapan;
- i. pelaksanaan wewenang dan tugas;
- j. persidangan dan pengambilan keputusan;
- k. tata tertib dan kode etik;
- l. larangan dan sanksi; dan
- m. pemberhentian antarwaktu, penggantian antarwaktu, dan pemberhentian sementara; dan
- n. penyidikan

Terkait dengan rancangan perubahan UU PPP tentu tidak terlepas dari salah satu fungsi DPR di bidang legislasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a UU MD3. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (1) UU MD3. Tidak hanya secara fungsi legislasi saja, terhadap perubahan UU PPP akibat putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU Cipta Kerja, DPR juga memiliki kewenangan membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat

persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam Pasal 71 huruf a UU MD3. Selain itu, DPR juga berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 71 huruf c UU MD3.

Sementara itu, terhadap rencana perubahan UU PPP akibat putusan MK terhadap UU Cipta Kerja, menurut Pasal 72 huruf a sampai dengan c UU MD3, DPR bertugas untuk:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

Alat kelengkapan DPR (AKD) yang menangani pembentukan undang-undang adalah Komisi dan Badan Legislasi (Baleg). Menurut Pasal 98 UU MD3, tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang. Pembahasan rancangan undang-undang oleh komisi, gabungan komisi, panitia khusus atau Baleg diselesaikan dalam 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 99 UU MD3. Sementara itu, menurut Pasal 105 UU MD3 Baleg bertugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;

- b. mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD;
- c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;
- d. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- e. melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah;
- f. melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;
- g. menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
- h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- i. melakukan sosialisasi program legislasi nasional; dan
- j. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

UU MD3 juga secara spesifik mengatur mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas DPR, salah satunya mengenai pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 162 hingga Pasal 173 UU MD3. Pasal 162 hingga Pasal 173 UU MD3 secara umum menjelaskan tentang kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang, pembentukan undang-undang sesuai dengan pengaturan di UU PPP, sumber pengusul rancangan undang-undang, apa saja rancangan undang-undang yang perlu dan tidak perlu naskah akademik, mekanisme pengusulan rancangan undang-undang dari dalam internal DPR (anggota DPR, komisi, gabungan komisi), mekanisme pengusulan rancangan undang-undang dari Presiden dan DPD, tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, serta partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

UU MD3 Perubahan Pertama tidak memiliki perubahan terkait fungsi, tugas, dan wewenang DPR di bidang legislasi, karena UU MD3 Perubahan Pertama spesifik pada penyempurnaan ketentuan mengenai susunan pimpinan AKD, ketentuan mengenai hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan. Demikian juga dengan UU MD3 Perubahan Ketiga tidak memiliki perubahan mengenai legislasi, karena hanya merupakan penyempurnaan ketentuan mengenai susunan dan mekanisme Pimpinan MPR yang memberikan cerminan keterwakilan suara partai pada struktur pimpinan MPR.

Sementara itu dalam UU MD3 Perubahan Kedua, ada penyempurnaan mengenai ketentuan kewenangan DPR dalam bidang legislasi. Dalam Pasal 71 huruf c UU MD3 dinyatakan bahwa:

DPR berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Ketentuan *a quo* dalam UU MD3 Perubahan Kedua diubah menjadi Pasal 71 huruf c dan d sebagai berikut:

- a. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR;
- b. membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;

Dalam UU MD3 Perubahan Kedua juga terdapat 3 (tiga) tambahan baru kewenangan Baleg dalam Pasal 105 huruf c, d, dan l yaitu:

- c. mengoordinasikan penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi;

- d. menyiapkan dan menyusun rancangan undang-undang usul Badan Legislasi dan/atau Anggota Badan Legislasi berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
1. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR

Selain itu, dalam Pasal 164 UU MD3 Perubahan Kedua juga terdapat perubahan ketentuan mengenai pengusul rancangan undang-undang dari internal DPR. Dalam Pasal UU MD3 pengusul dari internal DPR hanya dari Anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi. dalam Pasal 164 UU MD3 Perubahan Kedua, Baleg juga menjadi salah satu pengusul rancangan undang-undang dari internal DPR.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)

UU Pemda mengatur mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Pemda terdiri dari 411 (empat ratus sebelas) pasal yang dibagi ke dalam 27 (dua puluh tujuh) Bab, salah satunya adalah Bab IX yang mengatur mengenai peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala daerah (perkada).

Ketentuan Pasal 1 angka 25 UU Pemda memberikan definisi perda atau yang disebut dengan nama lain adalah perda provinsi dan perda kabupaten/kota dan Pasal 1 angka 26 UU Pemda memberikan definisi perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota. Produk

hukum tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan pengaturan dalam UU PPP. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g UU PPP menyebutkan bahwa peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota merupakan jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki berada di bawah peraturan presiden. Selanjutnya Pasal 8 UU PPP mengatur bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, yaitu antara lain peraturan yang dibentuk atas perintah gubernur atau bupati/wali kota, yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan berdasarkan kewenangan.

Ketentuan Pasal 237 ayat (2) UU Pemda mengatur bahwa pembentukan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini salah satunya adalah UU PPP. Dengan demikian maka secara umum tata cara dan metode pembentukan perda dan perkada tidak terlepas dari ketentuan yang diatur dalam UU PPP, termasuk materi muatan yang akan diatur dalam RUU ini.

Bahwa berdasarkan sistem informasi yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan HAM, saat ini terdapat 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua)⁹⁵ peraturan daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota yang masih berlaku. Jumlah peraturan tersebut memperlihatkan adanya kompleksitas dan obesitas regulasi di Indonesia, khususnya peraturan di tingkat daerah, dan salah satu materi muatan RUU ini berkaitan erat dengan pembentukan perda dan perkada. Penggunaan metode *omnibus* merupakan solusi dalam mengatasi permasalahan hukum berupa obesitas jumlah peraturan daerah yang berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan ketidakpastian hukum sehingga tercipta sinkronisasi peraturan daerah dengan peraturan di tingkat pusat berdasarkan RJPN dan RPJMN.

⁹⁵ Lihat [https://peraturan.go.id/peraturan/list-daerah.html?id=11e449f37c133b90991d313231383033&nama=Peraturan+Daerah&jenis=d](https://peraturan.go.id/peraturan/list-daerah.html?id=11e449f37c133b90991d313231383033&nama=Peraturan+Daerah&jenis=d daerah, diakses tanggal 3 Januari 2022.)

Ketentuan dalam Bab XIV UU Pemda mengatur mengenai partisipasi masyarakat yang mencakup⁹⁶:

- a. penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
- d. penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya pengaturan tersebut, maka ketentuan Pasal 96 UU PPP yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga berlaku terhadap pembentukan perda dan perkada. Begitu pula dengan materi muatan mengenai partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) yang akan diatur dalam RUU ini juga dapat diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam tahapan pembentukan perda dan perkada.

Berdasarkan uraian tersebut, maka terdapat keterkaitan erat antara UU PPP dengan UU Pemda terutama dalam hal pembentukan perda dan perkada. Metode *omnibus* dapat digunakan pemerintah daerah ketika membentuk perda dan perkada untuk menata peraturan di tingkat daerah yang memiliki keterkaitan materi muatan dalam berbagai peraturan. Pemerintah daerah juga perlu melibatkan partisipasi masyarakat secara lebih bermakna dalam tahapan pembentukan perda dan perkada.

⁹⁶Lihat Pasal 354 ayat (3) UU Pemda.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah ditegaskan sebagai negara hukum di dalam UUD NRI Tahun 1945. Di dalam konsep negara hukum, negara menggunakan aturan hukum untuk mencapai tujuan negara. Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, serta dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur.

Di dalam negara hukum, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Adapun fungsi Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai ideologi hukum Indonesia, kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia, dan asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia. Watak dan karakter negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. UUD NRI Tahun 1945 memuat pokok-pokok pikiran yang termuat dalam pembukaan dan menjadi ruh serta spirit UUD NRI Tahun 1945, yakni Pancasila. Pancasila berfungsi tidak hanya sebagai *staatsfundamental norm* (kaidah pokok negara yang bersifat fundamental) tetapi juga berfungsi sebagai *rechtside* atau bintang pemandu dalam pembentukan hukum.

Ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat lepas dari intisari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Sila kedua Pancasila, Kemanusiaan yang adil dan beradab memuat nilai bahwa pada prinsipnya bangsa Indonesia merupakan bagian dari kemanusiaan universal yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengembangkan persaudaraan dunia berdasarkan nilai-nilai keadilan dan keadaban. Artinya, hak asasi manusia dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan dan diterapkan. Sila keempat Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan perwakilan pada prinsipnya menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi yang mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, rakyat tidak hanya berdaulat setiap lima tahun sekali melalui pemilihan umum, namun juga dijunjung tinggi haknya untuk dapat menyampaikan pendapat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Sila kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai bahwa pada prinsipnya negara Indonesia didirikan untuk bersungguh-sungguh memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin. Artinya, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ditujukan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di dalam hukum terkandung asas-asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiga asas tersebut perlu diperhatikan dalam pembentukan hukum secara proporsional, baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan hakim. Selain untuk mewujudkan kepastian dan keadilan, hukum diharapkan dapat memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang (*the greatest happiness of the greatest number*).

Secara umum terdapat perbedaan sistem hukum besar yang dianut oleh bangsa-bangsa di dunia, yaitu, sistem *civil law* dan *common law*. Pada era keterbukaan global sekarang ini kedua sistem itu telah bercampur menjadi sebuah sistem baru yang kita kenal sebagai *mixed-system* yang ini juga dikenal berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Berbagai faktor yang bisa menjelaskan adanya percampuran tersebut kenapa terjadi karena adanya fenomena perkembangan teknologi informasi dan teknologi transportasi yang menyebabkan kemampatan dan kepadatan serta intensitas dalam interaksi, *interface* dan *intechange* proses – proses hubungan secara mondial. Praktik pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law* yang sudah menjadi hukum kebiasaan di sistem *Common Law*, dipandang baik untuk diterapkan dalam sistem hukum negara

yang mengantut sistem hukum *Civil Law* termasuk Indonesia sebagai upaya penyederhanaan dan keterpaduan undang-undang yang saling berkaitan. Metode pendekatan *omnibus law* juga diharapkan dapat mengatasi permasalahan *hyper regulation* peraturan perundang-undangan mengatur hal yang sama dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan memberikan ketidakpastian hukum. Pendekatan hukum yang bersifat *positif legalistik dan linier* sangat sulit dan selalu tertinggal untuk menjawab persoalan hukum yang berkembang didalam masyarakat yang sedang berubah, oleh karena itu pendekatan hukum dengan menggunakan pendekatan baru yang bersifat *out of the box* sangat relevan untuk digunakan dalam rangka mengantisipasi perubahan-perubahan. Pendekatan hukum progresif mengandung semangat melepaskan dari tradisi ber hukum yang konvensional.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang berdaulat. Negara yang berdaulat, secara bebas dapat membentuk peraturan perundang-undangan dan melakukan semua kegiatan untuk kepentingan negaranya. Namun demikian, kekuasaan tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan harus tetap menghormati negara lain, baik dari batas maupun aturan hukum yang bersifat internasional.

Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 juga menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat, yang pelaksanaannya dilakukan menurut Undang-Undang Dasar. Melalui kedaulatan rakyat, cara untuk memecahkan masalah perlu dilakukan berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang bukan hanya terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, melainkan juga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Landasan Sosiologis

Sejak berlakunya UU PPP masih terdapat kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. Kelemahan tersebut di antaranya yaitu banyaknya peraturan yang telah disusun baik di tingkat pusat maupun daerah. Peraturan tersebut dapat dirinci sebagai berikut: Peraturan Pusat sebanyak 3.849 (tiga ribu delapan ratus empat puluh sembilan), Peraturan Menteri sebanyak 16,741 (enam belas ribu tujuh ratus empat puluh satu), Peraturan LPNK sebanyak 4.514 (empat ribu lima ratus empat belas), dan Peraturan Daerah sebanyak 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua).⁹⁷ Dengan banyaknya regulasi tersebut dapat mengakibatkan tumpang tindih pengaturan yang dapat mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dan timbulnya ego sektoral dari masing-masing instansi pembentuk peraturan.

Selanjutnya untuk mengatasi banyaknya peraturan tersebut dan untuk mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan terstandar maka dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Penataan dan perbaikan mekanisme tersebut dilakukan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengingat metode yang telah dirumuskan dalam UU PPP saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian agar suatu produk hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan bersifat responsif maka dalam pembentukannya harus memenuhi aspirasi serta kebutuhan masyarakat. Namun dalam kenyataannya aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan belum maksimal, hal ini dapat dilihat dari masih terdapat permohonan pengujian undang-undang yang dilakukan oleh masyarakat ke mahkamah konstitusi. Beberapa materi

⁹⁷ Kementerian Hukum dan HAM, <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 04 Januari 2021.

yang disampaikan oleh pemohon tersebut antara lain bahwa tidak semua pembahasan suatu rancangan undang-undang dilakukan secara terbuka dan terbatasnya keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Hal tersebut perlu menjadi perhatian bagi pembentuk peraturan untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Penyampaian informasi tersebut dilakukan secara transparan dan dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi yang tersedia.

Selanjutnya mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dapat dilihat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, tentu saja tidak hanya mencakup rancangan undang-undang saja, tetapi peraturan lain yang hierarkinya di bawah undang-undang. Dengan partisipasi masyarakat diharapkan para pejabat pembentuk peraturan akan memegang prinsip kecermatan dan kehati-hatian dalam membuat kebijakan dan sebagai sarana kontrol sosial terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang disusun.

Selanjutnya, berkaitan dengan tahapan sosialisasi/penyebarluasan peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan memiliki makna untuk membuka akses masyarakat terhadap proses pembentukan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan terhadap pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahapan

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, serta pemantauan dan peninjauan.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pembentuk peraturan untuk memberikan informasi atau meminta masukan dari masyarakat/pemangku kepentingan terutama kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas maupun peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan sedang. Dengan demikian penyebarluasan merupakan suatu keniscayaan, karena pembentukan suatu peraturan perundang-undangan merupakan proses pembentukan norma hukum yang keberlakuannya akan mengikat seluruh masyarakat Indonesia.

C. Landasan Yuridis

UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Demikian juga dengan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menurut Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Tidak hanya DPR secara kelembagaan, namun Anggota DPR juga berhak mengajukan usul rancangan undang-undang, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 20 ayat (2) hingga ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai mekanisme persetujuan bersama setiap rancangan undang-undang yang dibahas oleh DPR dan Presiden. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Selanjutnya, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Ketentuan *a quo* ditindaklanjuti dengan pembentukan UU PPP, sebagai undang-undang organik dari Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, perubahan UU PPP dalam rancangan undang-undang ini harus sesuai dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan UU PPP tidak terlepas dari Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian UU Cipta Kerja, dimana MK menyatakan bahwa metode *omnibus* dalam UU Cipta Kerja tidak memiliki dasar hukum pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Seharusnya UU PPP mengatur terlebih dahulu dasar hukum dan teknik penyusunan *omnibus* sebelum menyusun UU Cipta Kerja. UU Cipta Kerja sendiri pada dasarnya mencakup beberapa hal:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
- c. kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; dan
- d. peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional

Berdasarkan putusan MK *a quo* maka perubahan UU PPP harus dibarengi dengan perubahan UU Cipta Kerja. Dasar UU Cipta Kerja secara substansial ada dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,

kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan substansi dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, diatur dalam undang-undang, dimana salah satu undang-undang yang mengatur ketentuan *a quo* adalah UU Cipta Kerja. Oleh karena itu, dapat dikatakan juga bahwa sesungguhnya UU Cipta Kerja juga merupakan ketentuan organik dari Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa baik UU PPP dan UU Cipta Kerja merupakan undang-undang organik dari UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, substansinya tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah telah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan'. MK juga menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini. Dengan demikian MK memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen. Selain itu, MK pun memerintahkan Pemerintah untuk menangguk segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU Cipta Kerja, maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali.

Meskipun objek pengujiannya adalah UU Cipta Kerja, namun Putusan MK tersebut tidak hanya berimplikasi pada UU Cipta Kerja tetapi juga pada undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan undang-undang.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat salah satu alasan UU Cipta Kerja dinyatakan cacat formil adalah karena tata cara pembentukannya tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang⁹⁸. Dengan pertimbangan hukum tersebut, maka MK memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* yang mempunyai sifat kekhususan⁹⁹. Oleh karena pertimbangan hukum tersebut merupakan *ratio decidendi*¹⁰⁰ yang menjadi salah satu dasar Mahkamah dalam melahirkan amar Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, maka perintah Mahkamah untuk segera membentuk landasan hukum penggunaan metode *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat.

Selain itu dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah juga menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna¹⁰¹. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), *kedua*, hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara

⁹⁸Lihat pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.19] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 412.

⁹⁹Lihat pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.20.3] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 413.

¹⁰⁰Ada 2 (dua) hal yang menjadi bagian dari pertimbangan hukum, yaitu *ratio decidendi* dan *obiter dictum*. *Ratio decidendi* merupakan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian pertimbangan ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum (lihat Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 204).

¹⁰¹Lihat pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.20.3] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 414.

DPR dan Presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden¹⁰². Meskipun Pasal 96 UU PPP telah mengatur mengenai partisipasi masyarakat, namun pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tersebut menjadi salah satu landasan yuridis diperlukannya penyempurnaan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat menjadi lebih bermakna dalam pembentukan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, maka perubahan UU PPP dan UU Cipta Kerja harus segera dilakukan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 diucapkan, yaitu tanggal 25 November 2021. Secara khusus rancangan undang-undang ini yang nanti akan menjadi perubahan kedua bagi UU PPP harus memuat amar putusan MK, antara lain mengenai dasar hukum dan pedoman metode *omnibus*, serta perbaikan terhadap ketentuan mengenai partisipasi masyarakat secara lebih bermakna dalam Pasal 96 UU PPP.

Pembentukan RUU Perubahan UU PPP juga dimaksudkan untuk menciptakan penataan sistem peraturan perundang-undangan yang terpadu. Indonesia memiliki permasalahan hukum berupa hiperregulasi peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih serta memberikan ketidakpastian hukum. Pada praktiknya di negara *common law*, metode *omnibus* digunakan sebagai instrumen untuk mengatasi permasalahan tersebut karena *omnibus law* adalah suatu undang-undang yang ditujukan untuk menyasar tema atau materi besar di suatu negara, dimana substansinya adalah untuk merevisi dan/atau mencabut beberapa peraturan perundang-undangan sekaligus¹⁰³. Dengan menggunakan metode *omnibus* maka perubahan tidak dilakukan terhadap satu persatu peraturan perundang-undangan, melainkan cukup

¹⁰² Lihat pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.17.8] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 393.

¹⁰³ Lihat keterangan ahli Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H. dalam persidangan Mahkamah tanggal 13 Oktober 2021 sebagaimana dikutip dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 151.

dengan membuat 1 (satu) peraturan perundang-undangan baru yang menambahkan, mengubah, dan/atau mencabut materi muatan yang saling terkait dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Metode *omnibus* dipandang baik untuk diterapkan dalam sistem hukum Indonesia sebagai upaya penyederhanaan dan keterpaduan substansi peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan, berpotensi menimbulkan tumpang tindih, dan memberikan ketidakpastian hukum. Peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode *omnibus* mencerminkan sebuah integrasi peraturan yang bertujuan akhir untuk mengefektifkan penerapan dari peraturan tersebut. Oleh karena itu diperlukan landasan hukum yang mengatur metode *omnibus* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan dapat mengatasi permasalahan hiperregulasi tersebut dan tercipta penataan sistem peraturan perundang-undangan yang terpadu.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan RUU Perubahan UU PPP adalah perubahan beberapa ketentuan dalam UU PPP termasuk perubahan dalam Lampiran I dan Lampiran II. Beberapa ketentuan dalam UU PPP perlu disesuaikan adalah menindaklanjuti akibat hukum dari Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil UU Cipta Kerja. Perubahan tersebut antara lain memasukkan metode *omnibus* dan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Metode Omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, Metode Omnibus digunakan dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Adapun, penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan dengan memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Penyempurnaan juga dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hukum dan perkembangan masyarakat dengan menambahkan materi terhadap perbaikan kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan; pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis elektronik, perubahan sistem pendukung dari peneliti menjadi analis legislatif; teknik penyusunan Naskah Akademik; dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan, kajian teoritis, praktik empiris, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta analisis regulasi Undang-Undang terkait lainnya maka ruang lingkup RUU Perubahan UU PPP disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Ketentuan umum

Dalam Ketentuan umum ditambahkan definisi tentang metode *omnibus*, sehingga ketentuan umum berbunyi sebagai berikut:

- a. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, serta pemantauan dan peninjauan.
- b. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
- c. Metode Omnibus adalah metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan menambah materi muatan baru, mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan, dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.
- d. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- e. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- f. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang

- ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- g. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
 - h. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
 - i. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
 - j. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
 - k. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
 - l. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
 - m. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
 - n. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang

dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- o. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- p. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- q. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- r. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan tentang asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik tidak diubah tetapi Penjelasan asas keterbukaan diubah untuk mengakomodir partisipasi masyarakat yang bermakna, sehingga berbunyi:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus

benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai akses dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring

3. Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang menggunakan Metode Omnibus

Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang menggunakan Metode Omnibus diatur dalam bagian tersendiri yang menyatakan bahwa dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota,

dan/atau jenis peraturan lain harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.

4. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan dapat menggunakan Metode Omnibus. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan diatur dengan Peraturan Presiden.

5. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masyarakat merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta wajib melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
- d. kegiatan konsultasi publik lainnya.

Hasil kegiatan konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Peraturan Perundang-undangan dan pembentuk Peraturan Perundang-Undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring tentang hasil pembahasan masukan masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Peraturan Presiden, Peraturan DPR, dan Peraturan DPD.

6. Perubahan atau pencabutan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan Metode Omnibus

Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan Metode Omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut **dengan mengubah dan/atau mencabut** Peraturan Perundang-undangan tersebut.

7. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan berbasis elektronik. Pembubuhan tanda tangan dalam proses pengesahan atau penetapan dan pengundangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik tersebut menggunakan tanda tangan elektronik. Tanda tangan elektronik tersebut harus tersertifikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik berkekuatan hukum sama dengan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dalam bentuk tercetak. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik diatur dalam Peraturan Presiden, Peraturan DPR, dan Peraturan DPD.

8. Dukungan terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan, tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan analisis legislatif dan tenaga ahli.

9. Lampiran

Lampiran I terkait Naskah Akademik terdapat penambahan penjelasan tentang BAB II huruf D dan Lampiran II UU PPP diubah karena penyempurnaan dengan menambahkan Metode Omnibus.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Beberapa ketentuan dalam UU PPP sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta perkembangan dinamika legislasi diantaranya belum diakomodirnya metode penyusunan peraturan perundang-undangan menggunakan metode omnibus.
2. Kebutuhan untuk penyusunan peraturan dengan menggunakan metode omnibus dalam praktik mendapatkan kesulitan karena belum ada landasan hukum tertulisnya.
3. Penyusunan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada 3 (tiga) landasan penting, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis memuat pemikiran mendasar dalam materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk yang berkaitan dengan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Landasan sosiologis memuat fakta empiris mengenai perkembangan atau kemajuan di bidang perundang-undangan yang akan diatur di satu sisi, serta permasalahan dan kebutuhan masyarakat pada sisi lain. Sedangkan landasan yuridis memuat landasan hukum yang mendasari pengaturan dalam RUU Perubahan UU PPP.
4. Perubahan atau penyempurnaan perlu dilakukan terhadap UU PPP terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:
 - a. Ketentuan Umum;
 - b. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - c. Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang menggunakan Metode Omnibus;
 - d. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan;
 - e. Partisipasi Masyarakat;

- f. Pengubahan atau pencabutan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus;
- g. Pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik;
- h. Dukungan terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- i. Lampiran.

B. Saran

Naskah Akademik sebagai dasar pemikiran disusunnya RUU Perubahan UU PPP diharapkan memenuhi kebutuhan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut perlu segera dilakukan perubahan terhadap UU PPP untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai penggunaan metode omnibus dan kejelasan mengenai partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Buku

Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang, Konstitusi*, Jakarta: Press, 2006.

----- . *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

Bedard, Michel. *Omnibus Bill: Frequently Ask Questions*, Ottawa, Canada; Library of Parliament, 2012.

Bappenas, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, Jakarta, Bappenas, 2011.

Christiawan, Rio. *Omnibus Law, Teori dan Penerapannya*, Jakarta; Sinar Grafika, 2021.

- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan 11 Tahun 2013.
- Massicotte, Louis. *Omnibus Bills in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review/Spring. 2013.
- Sadiawati, Dian. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015.
- Sinclair, Barbara dalam Glen S. Kruts, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the US Congress*, Ohio: Ohio State University Press, 2001.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV. Rajawali, 1990.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- , *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah Hukum*, CV Agung :Semarang, 1989.
- Pardede, Marulak. *Omnibus Law dalam Grand Design Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker)*, Jakarta; Papas Sinar Sinanti, 2021.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta: 2021.
- , *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2021.
- , *Catatan Akhir Tahun PSHK: Masa Depan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi*, 2021.
- Redi, Ahmad dan Ibnu Sina Chandranegara (editor), *Omnibus Law; Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang—Undangan Nasional*, Ed. 1., Cet. 2, Depok; Rajawali Pers, 2021.
- Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. Cetakan Pertama, Maret 2016.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Raja Grafindo:Jakarta, 2013.

Jurnal, Makalah, Laporan, Dokumen, dan Materi Diskusi

Anggono, Bayu Dwi. *Omnibus law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Badan Pembangunan Hukum Nasional: Volume 9 Nomor 1, April 2020.

----- . *Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland*, Lentera Hukum: Volume 7 Tahun 2020.

Aquino, Albert P. Aleta Belissa D. Correa dan Princess Alma B. Ani, *Executive Order 226: Creating an Environment for a Vibrant Investment in the Philippines*, 2013.

Arnstein, Sherry R. *A Ladder Of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 1969.

Budhijanto, Danrivanto. *Pembentukan Hukum yang Antisipatif terhadap Perkembangan Zaman dalam Dimensi Konvergensi Teknologi Informasi dan Komunikasi*, Jurnal Ilmu Hukum: Vol. 14, No. 2, September 2011.

Bosc, Marc dan Andre Gagnon (ed), *House of Commons Procedure and Practise*, 3rd ed., 2017, House of Common Canada.

Dodek, Adam M. *Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, Ottawa Law Review, Vol. 48, No. 1, 2017.

Erni, Husnayati., *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan*, Thesis, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004.

Gaventa, John dan Valderama, Camilo. *Participation, Citizenship and Local Governance*. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999 Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999 John Gaventa and Camilo Valderrama.

- Garoupa, Nuno & Anthony Ogus, *A Strategic Interpretation of Legal Transplants*, *Journal of Legal Studies*, Vol. 35, 2006.
- Harjono, Dhaniswara K. *Konsep Omnibus law Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, *Jurnal Hukum to-ra*, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia: Volume 6, 2 Agustus 2020.
- Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*, Agustus 2020.
- Indrati, Maria Farida. *Menyikapi Omnibus Law Sebagai UU Sapu Jagat*, presentasi pada seminar Menyikapi Omnibus Law: Pro Kontra RUU Cipta Lapangan Kerja, diselenggarakan oleh Djokosoetono Research Center dan Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia, Depok 6 Februari 2020.
- Massicotte, Louis. *Omnibus Bills in Theory and Practice*, *Canadian Parliamentary Review/Spring*, 2013.
- Muladi, *RKHUP Sebagai Omnibus Law*, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.
- P, Muldan Halim., dkk. *Persoalan Desain Kebijakan Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Ditinjau dari Aspek Politik Hukum*, *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 10, No. 1, April 2020.
- Pare, Ramdhany Achmad Noer. *Analisis Perhitungan Biaya Pengembangan Perangkat Lunak Pemerintah: Studi Kasus Pada Pusintek, Kementerian Keuangan*. *Jurnal Substansi*, Volume 2 Nomor 1, 2018.
- Pujiyanto, Risang. *Partisipasi Masyarakat melalui E-Government untuk Mendukung Terwujudnya Good Governance*, diakses dari https://www.academia.edu/7761893/Partisipasi_Masyarakat_Melalui_E_government.

- Saragih, Tomy M. *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*. Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011.
- Seta, Salahudin Tunjung. *Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 2, Juni 2020.
- Setiadi, Wicipto. *Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law*, Jurnal Rechtsvinding, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Volume 9 Nomor 1, April 2020.
- Setiawan, Agustina., Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa, *Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung*, Jurnal Academia Praja: Volume 3 Nomor 2, 2020.
- Schauer, Frederick. *The Politics and Incentives of Legal Transplantation*, CID Working Paper Series 2000, Cambridge: Harvard University.
- Simanjuntak, Yoan Nursari. *Hukum Responsif: Interrelasi Hukum dan Dunia Sosial*, Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Surabaya: Vol 8 No 1, 2005.
- Susskin, Richard. *Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress*. European Journal of Law and Technology: Volume 1. Nomor 1. 2010.
- Thohari, A. Ahsin. *Menakar Omnibus Law*, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.
- Toruan, H.D.L., *Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law*. Jurnal Hukum to-ra: Vol. 3 No. 1, 2017.
- Whyman, Michelle Christina. *The Roots of Legislative Durability; How Information, Deliberation, and Compromise Create Laws that Last*, 2016.

Internet

- Arinanto, Satya. *Reviving omnibus law: Legal option for better coherence*,
Harian Jawa Post,

<https://www.thejakartapost.com/news/2019/11/27/reviving-omnibus-law-legal-option-better-coherence.html>, diakses 23 Desember 2021.

Birenbaum, David E. *The Omnibus Trade Act Of 1998: Trade Law Dialectics*, dimuat dalam <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1630&context=jil>, diakses 24 Desember 2021.

Hukum Online, *Borosnya Biaya Pembuatan Undang-Undang*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50e199f0bc17d/borosnya-biaya-pembuatan-undang-undang?page=2>, diakses tanggal 4 Januari 2022.

Ima Mayasari, *Menggagas Omnibus Law*, dimuat dalam <https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses tanggal 4 Januari 2022.

Komnas HAM, *Penyusunan Omnibus Law Tidak Akuntabel dan Partisipatif*, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/1/31/1319/komnas-ham-penyusunan-omnibus-law-tidak-akuntabel-dan-partisipatif.html>, diakses tanggal 4 Januari 2022.

PCC Employment Lawyers, *IR Omnibus Bill - The changes to casual employment*, dimuat dalam <https://www.mondaq.com/australia/contract-of-employment/1050604/ir-omnibus-bill--the-changes-to-casual-employment>, diakses tanggal 25 Desember 2021.

Website KBBI Daring, *Pengertian Partisipasi*, dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/partisipasi>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

Website Peraturan.go.id, Kementerian Hukum dan HAM. Dimuat dalam <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 24 Desember 2021.

Kamus

Black, Henry Campbell, *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. 1990.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIX/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

PUSAT PUU BK DPR RI