

Plus-Minus Omnibus Law
(Opini Babelpos 14 April 2020)
Darwance
Dosen/Kepala Laboratorium FH UBB

Di tengah upaya berbagai pihak menanggulangi Coronavirus Disease (Covid-19), pandemi yang diakibatkan oleh virus corona jenis baru, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) terus melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja, salah satu RUU yang disusun dengan metode/ konsep Omnibus Law. Langkah ini terang menimbulkan beragam kritikan dari publik, mulai dari DPR RI yang dianggap mencuri-curi kesempatan di tengah masyarakat yang sedang dihadapkan pada ancaman mewabahnya Covid-19, sebab sebelumnya RUU ini memang sudah banyak ditolak oleh publik terutama buruh. Selain itu, langkah ini dinilai bertentangan dengan protokol penanganan Covid-19, sebab bukan tidak mungkin kelompok yang menolak akan menggelar aksi dengan cara turun ke jalan. Apabila ini terjadi, ini akan mempermudah penyebaran Covid-19.

Omnibus Law & Persepsi Publik

Di periode kedua kepemimpinannya, bersama Ma'ruf Amien, ada lima program prioritas yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo seperti yang disampaikan pada pidato pelantikannya 20 Oktober 2019 lalu. Lima program prioritas itu adalah pembangunan sumber daya manusia (SDM), melanjutkan pembangun infrastruktur, deregulasi, penyederhanaan birokrasi, serta transformasi ekonomi. Dari kelima program prioritas itu, sebagaimana hasil jajak pendapat Kompas yang dilakukan 29-30 Januari 2020 (Kompas, 3 Februari 2020), didapati hasil bahwa 78 persen responden yakin pada capaian program infrastruktur, 81,6 persen responden yakin program transformasi Indonesia menjadi negara industri modern, 67,7 persen yakin pemerintah berhasil menangani persoalan SDM, dan 59 persen yakin penyederhanaan eselon bisa dituntaskan (Kompas, 6 Februari 2020). Lalu, bagaimana dengan deregulasi?

Hasilnya cukup memprihatinkan di tengah upaya pemerintah melakukan penyederhanaan regulasi melalui Omnibus Law. Masih dikutip dari sumber yang sama (Kompas, 6 Februari 2020), hanya 54,9 persen responden yang yakin undang-undang sapu jagat ini bisa terwujud sesuai target pemerintah, sekalipun 64,1 persen responden pada dasarnya setuju dengan adanya penyederhanaan 75 undang-undang melalui Omnibus Law ini. Di sisi lain, 76,9 persen pun mengaku tidak tahu soal rencana pemerintah membuat Omnibus Law. Ini tentu fakta yang tidak baik, apalagi jajak pendapat ini dilakukan terhadap 532 responden yang tersebar di 17 kota besar di Indonesia. Bila responden yang tinggal di kota besar saja dominan tidak mengetahui rencana pemerintah di bidang regulasi ini, bukan tidak mungkin di luar itu lebih tinggi lagi persentase masyarakat yang tidak mengetahui rencana pemerintah menyusun Omnibus Law, bahkan mungkin tidak mengetahui apa itu Omnibus Law.

Tulisan ini tentu tidak bermaksud untuk menjadi guru atau pun menggurui. Apa yang disampaikan pada tulisan ini merupakan upaya untuk berbagi informasi dengan tetap membiarkan ruang diskusi tetap terbuka. Itu artinya, segala kiritik konstruktif jika ada mutlak dibutuhkan bertujuan semata-mata sebagai wadah sosialisasi kepada warga yang barangkali sebagian besar masih awam dengan istilah Omnibus Law, sebuah sistem dalam simplikasi peraturan perundang-undangan. Apalagi, sebagai tambahan informasi, saat ini pemerintah sedang menyusun tida undang-undang dengan konsep Omnibus Law, yakni tentang cipta lapangan kerja, tentang perpajakan, dan ibukota negara.

Makna Omnibus Law

Mengutip pernyataan Herb Gray (1988), dalam suatu perdebatan menyatakan bahwa elemen inti dari Omnibus Law adalah menyatukan dan mengikat banyaknya undang-undang yang harus diubah. Dengan demikian, Omnibus Law adalah metode penyusunan peraturan di mana dalam satu peraturan terdapat banyak substansi hukum yang dapat berdiri sendiri dan dapat menegasikan ketentuan UU lain. Undang-undang Omnibus berusaha mengubah, mencabut atau memberlakukan suatu aturan, yang secara fakta masalah tersebut diatur dalam berbagai aturan (Jimmy Z. Usfunan, 2017).

Praktik Omnibus Law sudah terjadi di berbagai negara seperti Amerika Serikat, Kanada, Irlandia dan Suriname. Di sekitar tahun 2008, Irlandia mengeluarkan sebuah undang-undang yang mencabut tidak kurang dari 3.225 undang-undang (capaian Irlandia dianggap sebagai rekor dunia praktek Omnibus Law (Mirza Satria Buana, 2017). Di Amerika Serikat, praktik Omnibus law, pada Desember 1967, Pierre Trudeau yang saat itu menjadi Menteri Kehakiman, memperkenalkan undang-undang perubahan amandemen hukum pidananya, yang menangani masalah beragam seperti homoseksualitas, aborsi, kontrasepsi, lotre, kepemilikan senjata, hukuman minum dan mengemudi, pelecehan melalui panggilan telepon, mengatur periklanan yang menyesatkan dan bahkan kekejaman terhadap hewan. Tujuan utamanya adalah membuat hukum pidana lebih selaras dengan zaman modern, namun dalam argumen lain menyatakan masalah yang diatur benar-benar berbeda (Jimmy Z. Usfunan, 2017).

Dalam konteks Indonesia, sebenarnya konsep Omnibus Law juga pernah dipraktikkan, namun bukan dalam bentuk undang-undang, melainkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawarah Rakyat (Tap MPR) Nomor 1/ 2003 yang mengatur banyak subjek norma hukum Tap MPR yang lain. Setidaknya ada 139 Tap MPR yang dicabut oleh Tap MPR Nomor 1/2003 dari periode tahun 1960 sampai dengan 2002. Beberapa Tap MPR tersebut mendapatkan beberapa tindakan hukum berdasarkan beberapa ketentuan; dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, dinyatakan dicabut dengan ketentuan, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilihan Umum 2004, tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilihan Umum 2004, masih berlaku dan dinyatakan berlaku setingkat undang-undang, dan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut (Mirza Satria Buana, 2017). Di level undang-undang, praktik ini ini pun pernah terjadi. Jimmy Z. Usfunan (2017) dengan cukup rinci memaparkan di antaranya, yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenakerjaan yang mencabut 15 undang-undang.

Latar Belakang di Indonesia

Sekalipun tidak disebutkan secara tegas dalam sumber hukum mana pun, termasuk dalam UUD NRI 1945, Indonesia seringkali diklasifikasikan sebagai negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang merupakan tradisi hukum tertua dan paling banyak berpengaruh dan meluas dipergunakan di dunia. Sistem ini mengandalkan kitab undang-undang (*code*) sebagai dasar hukum utama (Munir Fuady, 2010, 32).

Dengan kata lain, sistem ini mengutamakan hukum tertulis, yaitu perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Intinya, peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory laws* atau *statutory legislation* posisinya sangat penting. Pengaruh sistem hukum kolonial Belanda memang sangat masif masuk ke dalam sistem hukum nasional Indonesia yang telah menamamkan karakter yang sangat kuat dalam sitem hukum di Indonesia dengan bercirikan Eropa Kontinental (Mukhlis Taib, 2017, 14 & 23)

Akibat mengandaikan instrumen hukum tertulis sebagai dasar utama, hal yang dialami berikutnya adalah terjadi peledakan jumlah instrumen hukum, ditambah akibat dari

pelaksanaan sistem yang nyaris tanpa kendali. Pada tahun 2016 lalu, Kementerian Hukum dan Hak Asai Manusia (HAM) Republik Indonesia mengumumkan Indonesia memiliki 62 ribu peraturan perundang-undangan, terbagi ke dalam 3 jenis, yakni *bleidsregel* (peraturan kebijakan), *beschikking* (keputusan pejabat tata usaha negara), dan *regeling* (peraturan).

Data inilah yang kemudian dijadikan oleh Presiden Joko Widodo sejak awal pemerintahannya berulang kali menegaskan bahwa semua kementerian/ lembaga/ pemerintah daerah harus mulai menghentikan kebiasaan membentuk peraturan perundang-undangan yang tidak terlalu penting agar dapat mengurangi gejala obesitas regulasi. Hanya saja, apa yang disampaikan oleh presiden tersebut ternyata belum sepenuhnya efektif, sebab setelahnya masih banyak kementerian/ lembaga/ pemerintah daerah yang terus mengeluarkan beragam rupa regulasi. Alhasil, regulasi semakin beragam rupanya dan semakin banyak pula jumlahnya.

Menyikapi hal ini, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Universitas Andalas Padang dan Pusat Studi Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Universitas Jember tak lama setelah itu menyelenggarakan Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-4 di Jember, Jawa Timur. Konferensi dengan tema “Penataan Regulasi di Indonesia” ini membahas beberapa hal, di antaranya strategi perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, dan juga soal penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Ada dua makalah yang khusus membahas soal Omnibus Law dalam kegiatan ini. Penulis sendiri yang juga mengikuti acara ini memaparkan soal strategi legislasi sebagai upaya simplikasi hierarki peraturan perundang-undangan, yang setelah dikaji ternyata sejalan dengan konsep Omnibus Law versi sederhana. Penulis pada saat menyampaikan beberapa peraturan perundang-undangan bidang hak kekayaan intelektual (HKI) sebuah model upaya simplikasi itu.

Sejumlah usulan sebagai hasil dari konferensi ini pun salah satunya kemudian disampaikan kepada pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asai Manusia (HAM) Republik Indonesia. Sekalipun bukan dari sini mulanya, bisa jadi diambilnya konsep Omnibus Law oleh pemerintah saat ini tidak terlepas dari saran konstruktif yang lahir pada kegiatan ini. Satu hal yang pasti, bahwa saat ini pemerintah sedang menyusun peraturan perundang-undangan dalam konsep Omnibus Law, dibarengi dengan pro dan kontra, serta masih minimnya pemahaman publik soal konsep ini.

Plus-Minus Omnibus Law

Sebagai sebuah sistem, usulan untuk menggunakan konsep Omnibus Law tentu tidak lepas dari kekurangan dan kelebihan yang menyertai. Di satu sisi, konsep ini menawarkan jurus jitu dalam perampangan jumlah undang-undang karena konsepnya adalah menyatukan banyak norma yang tersebar di banyak undang-undang menjadi satu undang-undang saja. Selain itu, unifikasi ini pun diharapkan dapat mengurangi tumpang tindih regulasi, karena proses sinkronisasi antara norma yang satu dengan norma yang lain yang semula diatur dalam undang-undang yang berbeda (apalagi jika saling berbenturan) dilakukan dalam satu undang-undang saja. Selain itu, konsep ini secara substantif juga berusaha untuk menyelaraskan pengaturan-pengaturan yang saling bersinggungan bahkan saling bertentangan terbut dalam satu wadah undang-undang.

Pada KNHTN ke-4 lalu misalnya penulis menyampaikan contoh sederhana konsep ini, yakni bagaimana sebetulnya beberapa undang-undang bidang HKI bisa disatukan dalam satu undang-undang saja. Dalam teori, HKI dibagi menjadi hak cipta, merek, paten, desain industri, desain tata letak sirkuit terpadu, rahasia dagang, dan perlindungan varietas tanaman. Dalam pengaturan, ketujuh cabang HKI ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda. Pengaturan yang mengaturnya adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014

tentang Hak Cipta, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman. Dalam rangka perampingan regulasi, ketujuh undang-undang ini bisa dipadukan menjadi satu, yakni Undang-Undang tentang HKI.

Negatifnya, sebagaimana yang disampaikan Mirza Satria Buana (2017), secara politis konsep Omnibus Law sebetulnya mengabaikan kepentingan politik insiator undang-undang yang ikut dihapus akibat dibentuknya undang-undang baru dalam konsep Omnibus Law. Kedua, Omnibus Law dianggap tidak disusun secara sistematis karena dalam satu undang-undang Omnibus Law terdapat banyak subjek yang diatur. Hal ini cukup beresalan. Meskipun konsepnya adalah hal yang diatur sebisa mungkin satu tema, celah ini tetap terbuka mengingat kadangkala dalam beberapa undang-undang, hanya ada beberapa pasal atau ayat saja yang kebetulan saling berkaitan, selebihnya tidak ada korelasi sama sekali.

Oleh karena kompleksitas jangkaun pengaturannya, regulasi yang disusun dengan menggunakan konsep Omnibus Law sejatinya tidak bisa disusun dalam waktu yang singkat. Butuh kekuatan sumber daya manusia (SDM) yang tidak hanya banyak tetapi juga memiliki mumpuni agar sebuah undang-undang Omnibus Law, sebagaimana hakikatnya, dapat menjadi solusi atas banyak jumlah regulasi yang dimiliki saat ini. Apalagi, dengan kompleksitasnya itu, jika gagal diterapkan tentu implikasinya cukup besar pula, menasar berbagai sektor. Akan lebih baik pula jika dalam proses penyusunannya melibat orang-orang (atau yang mewakili) yang dulu pernah dilibatkan proses penyusunan norma pada undang-undang yang akan dilebur dalam Omnibus Law. Untuk yang terakhir ini tentu hanya bisa dilakukan pada undang-undang baru, sementara undang-undang yang tergolong lama tidak bisa dipaksakan mengingat barangkai penyusunnya sudah meninggal dunia, atau masih ada tapi sudah tua.

Hal yang tidak kalah penting, apa pun konsepnya, tahapan-tahapan yang dilalui dalam kerangka penyusunan Omnibus Law haruslah sesuai dengan apa yang sudah diamanatkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Salah satunya, tidak mengabaikan partisipasi publik. Salah satu pangkal persoalan yang mengakibatkan banyaknya penolakan Omnibus Law yang ada saat ini adalah karena kurangnya keterlibatan publik, sehingga beragam sikap apriori pun diterima oleh pemerintah. Semoga perlahan-lahan kita memahami Omnibus Law. (*)