

Omnibus Law Anti Demokrasi

Oleh : Herdiansyah Hamzah¹

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

Pasca pemerintah mewacanakan pembentukan regulasi dengan menggunakan pendekatan “*omnibus law*”, istilah inipun menjadi sangat populer². Diperdebatkan dalam ruang-ruang diskusi ilmiah dan populer, hingga menuai respon penolakan dimana-mana. Usulan Rancangan Undang-undang (RUU) Cipta Lapangan Kerja, yang belakangan nomenklaurnya dirubah menjadi RUU Cipta Kerja, terang saja mengundang polemik diberbagai kalangan. Pertanyaan krusialnya adalah, penolakan itu ditujukan kepada konsep omnibus law, atau terhadap substansi yang diatur dalam rancangan tersebut? Benarkan omnibus law, tidak layak diadopsi sebagai sebuah metode dalam pembentukan regulasi, karena dianggap anti demokrasi? Pertanyaan-pertanyaan ini yang harus dijawab untuk memberikan perspektif berbeda dari yang selama ini ditelan mentah oleh mayoritas publik.

Omnibus Law Sebagai Metode

Apa yang dimaksud dengan omnibus law? Berasal dari kata omnibus yang secara harfiah berarti, “*menyediakan banyak hal sekaligus*”³. Banyak orang yang salah mengartikan omnibus law ini. Omnibus law bukanlah sebuah kebijakan yang secara langsung (*direct policy*) yang dibuat oleh Negara, tetapi merupakan pilihan konsep yang digunakan dalam membuat peraturan perundang-undangan. Hakekatnya, omnibus law ini merupakan sebuah metode (*methode*) atau pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam penyusunan regulasi. Pilihan penggunaan metode omnibus law ini, akan memangkas waktu penyusunan regulasi, yang biasanya memakan waktu yang cukup lama. Seperti kata pepatah, “*sekali mendayung, dua tiga pulau*

¹ Contact Person : 085242880100, Email : herdihamzah@gmail.com, website : www.herdi.web.id.

² Kata “*omnibus law*” pertama kali diucapkan oleh Jokowi pada saat pelantikan presiden tanggal 20 Oktober 2019. Kala itu, Jokowi menegaskan bahwa, konsep omnibus law bakal menyederhanakan kendala regulasi yang berbelit dan panjang. Sumber : <https://internasional.kompas.com/read/2019/12/16/16101891/pidato-jokowi-soal-omnibus-law-ramai-apa-itu-dan-negara-mana-saja-yang?page=all>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2020, Pukul 11.10 Wita.

³ Sumber : <https://www.dictionary.com/browse/omnibus?s=t>, juga dapat dilihat di : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/omnibus>. Diakses pada tanggal 11 Februari 2020, Pukul 08.11 Wita.

terlampau”. Demikianlah kira-kira semangat yang dibawa oleh konsep omnibus law ini. Jadi wajar saja ketika banyak kalangan yang menyebut omnibus law ini sebagai proyek “*sapu jagat*”. Dalam prakteknya, omnibus law sendiri bukanlah hal yang baru. Di Amerika Serikat misalnya, omnibus law atau yang mereka sebut sebagai “*omnibus bill*”, dalam prakteknya sudah dikenal sejak tahun 1888, ketika terjadinya kesepakatan privat yang menyatukan atau menggabungkan dua perjanjian kereta api yang terpisah⁴. Dalam perkembangannya, omnibus bill ini kemudian semakin dikenal luas sejak kebijakan Pierre Trudeau, perdana menteri Kanada ketika itu, yang mendorong amandemen hukum pidana pada tahun 1968⁵. Rancangan amandemen hukum pidana Trudeau ini mengatur banyak isu sekaligus, mulai dari masalah aborsi, homoseksualitas, kontrasepsi, perizinan lotere, pembatasan kepemilikan senjata, hukuman bagi pengendara mabuk, pelarangan panggilan telepon, pelarangan iklan yang menyesatkan, hingga soal kekejaman terhadap hewan yang membuat petani khawatir⁶.

Penjelasan sederhana mengenai omnibus bill sendiri, dapat disadur dari uraian sebagai berikut : *An omnibus bill is a proposed law that covers a number of diverse or unrelated topics. Omnibus is derived from Latin and means "for everything". An omnibus bill is a single document that is accepted in a single vote by a legislature but packages together several measures into one or combines diverse subjects*⁷ (RUU omnibus adalah undang-undang yang diusulkan yang mencakup sejumlah topik yang beragam atau tidak terkait. Omnibus berasal dari bahasa Latin dan berarti "*untuk segalanya*". RUU omnibus adalah dokumen tunggal yang diterima dalam satu suara oleh badan legislatif tetapi menggabungkan beberapa langkah menjadi satu atau menggabungkan berbagai subjek)⁸. Dengan mengutip *Duhaime Legal Dictionary*, Louis Massicotte dalam artikelnya yang berjudul “*Omnibus Bills in Theory and*

⁴ Louis Massicotte. “*Omnibus Bills in Theory and Practice*”. Canadian Parliamentary Review, Volume 36 Number 1, 2013. Page 13-17. Dapat diakses di :

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4237935>. Dan di download melalui link berikut ini : http://www.revparl.ca/36/1/36n1_13e_Massicotte.pdf.

⁵ Lorne Gunther, “*Omnibus bills in Hill History*”, The Toronto Sun, 18 Juni 2012, website : <https://torontosun.com/2012/06/18/omnibus-bills-in-hill-history/wcm/5b85232b-b8b4-4c9b-b5b7-9480b9821292>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2020. Pukul 08.40 Wita.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sumber : https://en.wikipedia.org/wiki/Omnibus_bill. Diakses pada tanggal 11 Februari 2020, Pukul 09.12 Wita.

⁸ Terjemahan bebas oleh penulis.

*Practice*⁹, memberikan penjelasan omnibus bill sebagai berikut : “A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience”¹⁰ (Rancangan undang-undang di hadapan badan legislatif yang berisi lebih dari satu masalah substantif, atau beberapa masalah kecil yang telah digabungkan menjadi satu undang-undang, seolah-olah demi kenyamanan)¹¹.

Di Indonesia sendiri, metode omnibus law bukanlah sesuatu yang benar-benar baru. Mesti belum menggunakan peristilahan omnibus law, tetapi substansi dan semangat yang dibawa, sepenuhnya mengadopsi metode omnibus law ini. Sebagai contoh, apa yang diterapkan dalam penyusunan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU Pemda yang terdiri dari 411 Pasal tersebut, mencabut sejumlah ketentuan yang berlaku sebelumnya, mesti tidak sebanyak yang kita bayangkan. Dalam Pasal 409 UU Pemda tersebut, ketentuan yang dicabut antara lain : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan terakhir Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)¹².

Omnibus Law Anti Demokrasi

Meskipun omnibus law dimaknai hanya sebatas metode penyusunan peraturan perundang-undangan, tetapi bukan berarti omnibus tidak memiliki kekurangan dan kelemahan. Bahkan lebih dari itu, omnibus law juga dianggap sebagai sebuah metode pembentukan regulasi yang anti demokrasi. Bahkan anggapan anti demokrasi itu, justru berawal di negara-negara tempat omnibus law lahir dan berkembang. Mengutip

⁹ Louis Massicotte. “Omnibus Bills in Theory and Practice”. *Op.cit.*

¹⁰ Duhaime Legal Dictionary, “Omnibus Bill definition”, Website <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2020, Pukul 08.57 Wita.

¹¹ Terjemahan bebas oleh penulis.

¹² Baca lebih lengkap Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Lorne Gunter dalam kolomnya yang berjudul, “*Omnibus bills in Hill history*”¹³, yang dimuat di surat kabar harian Toronto Sun, yang mencontohkan bagaimana resistensi publik terhadap praktek omnibus law di bawah rezim Pierre Trudeau di Kanada. Gunter menjelaskan bahwa, “*One of Pierre Trudeau’s first pieces of legislation after becoming prime minister in 1968 was the Criminal Law Amendment Act. Like the Tories’ C-38, the opposition charged that Trudeau’s C-150 was an attempt to change the nature of Canada by stealth without proper debate or accountability in Parliament. Liberals of the day in fact boasted that Trudeau’s bill was “the most important and all-embracing reform of the criminal and penal law ever attempted at one time in this country”* (salah satu legislasi pertama Pierre Trudeau setelah menjadi perdana menteri Kanada pada tahun 1968 adalah Undang-Undang Amandemen Hukum Pidana. Publik menuding langkah Trudeau ini sebagai upaya untuk mengubah sifat Kanada secara sembunyi-sembunyi tanpa debat atau pertanggungjawaban yang tepat di Parlemen)¹⁴.

Because of their large size and scope, omnibus bills limit opportunities for debate and scrutiny. Historically, omnibus bills have sometimes been used to pass controversial amendments. For this reason, some consider omnibus bills to be anti-democratic¹⁵ (Karena ukuran dan cakupannya yang besar, RUU omnibus membatasi peluang untuk debat dan pengawasan. Secara historis, RUU omnibus kadang-kadang digunakan untuk lulus amandemen yang kontroversial. Karena alasan ini, beberapa orang menganggap tagihan omnibus sebagai anti-demokrasi)¹⁶. Berdasarkan uraian tersebut, dapat kita simpulkan beberapa hal, yakni : **Pertama**, omnibus law membatasi ruang partisipasi publik. Dimasa lalu, metode omnibus ini kerap kali digunakan untuk meloloskan produk undang-undang yang kontroversial. Karena proses yang relatif cepat, omnibus law mengabaikan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Rancangan undang-undang terkesan dilakukan tertutup dan sembunyi-sembunyi, yang hanya melibatkan Pemerintah dan DPR semata. **Kedua**, omnibus law tidak transparan. Omnibus law cenderung menutup akses informasi kepada publik. Bahkan hingga tulisan ini dibuat, draft resmi Rancangan Undang-undang Cipta Lapangan Kerja yang menggunakan pendekatan omnibus law, belum bisa diperoleh

¹³ Lorne Gunther, “*Omnibus bills in Hill History*”. *Op.cit.*

¹⁴ Terjemahan bebas oleh penulis.

¹⁵ Sumber : https://en.wikipedia.org/wiki/Omnibus_bill. Diakses pada tanggal 11 Februari 2020, Pukul 09.16 Wita.

¹⁶ Terjemahan bebas oleh penulis.

dari sumber resmi. Sepertinya Pemerintah menghindari kritik dan berharap RUU tersebut segera disahkan tanpa proses dialog yang terbuka.

Ketiga, karena proses yang cepat demi mencapai target yang ditentukan, maka Pemerintah cenderung menggunakan pendekatan represif demi memastikan pembentukan RUU itu berjalan lancar dan terkendali. Sebagaimana disebut-sebut dalam beberapa pemberitaan media beberapa waktu lalu, Presiden RI Joko Widodo justru menginstruksikan kepada jajaran aparat Polri, BIN (Badan Intelijen Nasional), TNI, hingga instansi-instansi lain seperti Kejaksaan untuk melakukan “*pendekatan-pendekatan*” dan “*komunikasi*” terhadap organisasi masyarakat agar pembahasan dan pengesahan Omnibus Law tidak berjalan molor sesuai target Presiden¹⁷. **Keempat**, metode omnibus law berpotensi mengabaikan proses formal dalam penyusunan RUU. Ada kekhawatiran pemebentukan undang-undang tidak berdasar kaidah formal dalam penyusunannya, sebagaimana yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. **Kelima**, minim legitimasi. Karena dibahas terbatas, dan mengabaikan partisipasi publik, maka sudah bisa dipastikan kalau RUU yang dibuat berdasarkan pendekatan omnibus law ini, tidak memiliki legitimasi yang kuat dari publik. Padahal menurut Jeremy Bentham, kebaikan publik hendaknya menjadi tujuan legislator, mengetahui kebaikan sejati masyarakat adalah hal yang membentuk legislasi¹⁸. Dengan melihat basis argumentasi tersebut, rasanya sulit untuk tidak mengatakan bahwa pendekatan omnibus law ini adalah ancaman nyata bagi demokrasi. RUU yang disodorkan berdasarkan pendekatan omnibus law, adalah produk persekongkolan para elit politik yang nir partisipasi publik, dibicarakan di ruang tertutup tanpa akses informasi yang memadai, dan cenderung represif terhadap kritik yang dilontarkan oleh publik.

Tulisan ini sebelumnya sudah dimuat di **Koran Harian Tribun Kaltim**, edisi Senin 09 Maret 2020. Dapat diakses melalui link berikut ini :

<https://kaltim.tribunnews.com/2020/03/09/omnibus-law-anti-demokrasi>.

¹⁷ Sumber : <https://www.bantuanhukum.or.id/web/pelibatan-polri-bin-tni-kejaksaan-dalam-percepatan-omnibus-law-ruu-cipta-lapangan-kerja-inkonstitusional-mengingkari-komitmen-indonesia-sebagai-negara-hukum-dan-demokrasi/>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2020 Pukul 10.58 Wita.

¹⁸ Jeremy Bentham. (2010). *Teori Perundang-Undangan : Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdatan dan Hukum Pidana*. Bandung : Penerbit NUANSA dan Penerbit NUSAMEDIA. Hal. 25.