

Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia

Adhi Setyo Prabowo, Andhika Nugraha Triputra, Yoyok Junaidi
Magister Hukum Universitas Airlangga

E-mail : adhisetyo84@gmail.com

Naskah diterima 21 Februari 2020, Revisi 11 April 2020, Terbit 19 April 2020

DOI: doi.org/10.21107/pamator.v13i1.6923

Abstrak

Omnibus Law merupakan gagasan presiden RI Joko Widodo untuk mengatasi permasalahan rumitnya perizinan dan tumpang tindihnya peraturan yang bisa menghambat investasi. *Omnibus Law* tersebut dibuat dalam bentuk undang-undang yang pembentukannya berdasarkan ketentuan pembuatan peraturan perundang-undangan. Terdapat 3 (tiga) kluster undang-undang dalam rancangan *Omnibus Law* yaitu RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU Perpajakan, dan RUU Pemberdayaan Masyarakat. UU Omnibus tersebut akan menggantikan sebagian atau seluruhnya dari undang-undang yang saat ini telah ada dan terkait dengan kluster dari UU *Omnibus* tersebut. Kendala yang dihadapi dalam pembentukan UU Omnibus adalah masih belum pahamnya anggota DPR dalam menyusun UU Omnibus sehingga perlu adanya perhatian khusus dan padatnya agenda dari para anggota DPR dapat menjadi faktor penghambat lambannya pembentukan UU Omnibus.

Kata Kunci: politik, hukum, omnibus, Indonesia

Abstract

Omnibus law is a decision of the President Joko Widodo to overcome the problems of the complexity of licensing and overlapping regulations that can impede investment. The omnibus law is made in the form of legislation that it is formed based on the provisions of the regulation of legislation. Omnibus law that will be made there are 3 (three) of the bill on employment, tax bill, and community empowerment bill. The Omnibus Act will replace part or all of the current legislation and is associated with the cluster of the Omnibus Act. Obstacles faced in the formation of the Omnibus Act is still not a member of the House of Representatives in drafting the omnibus Act so the need for special attention and the solid agenda of the members of the House of Representatives can be a factor of the death of the establishment of the Omnibus law.

Keywords: politic; law; omnibus; Indonesia

PENDAHULUAN

Omnibus Law dikenal di Indonesia setelah Presiden RI menyampaikannya dalam pidato kenegaraan pada pelantikannya sebagai Presiden di hadapan sidang MPR pada 20 Oktober 2019. *Omnibus law* menjadi fokus presiden dengan tujuan agar dapat menyelesaikan permasalahan tumpang tindihnya regulasi dan birokrasi. Harapannya dengan adanya *omnibus law* tersebut dapat memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat dan menarik investor asing berinvestasi di Indonesia.

Omnibus law telah menyita perhatian masyarakat karena tujuan dari omnibus law untuk menggantikan undang-undang yang ada sebelumnya dengan undang-undang baru. Undang-undang baru tersebut dibuat

sebagai payung hukum untuk semua ketentuan hukum yang terkait dan sifatnya bisa lintas sektor.

Sebenarnya ide dibuatnya *omnibus law* tersebut sebelumnya telah diutarakan oleh Sofyan Djalil selaku Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia pada tahun 2017 sebagaimana dilansir oleh okezone.com dimana banyak sekali aturan yang menghambat percepatan pembangunan lantaran adanya peraturan yang saling berbenturan sehingga pemerintah telah menggodok dibuatnya UU *omnibus* sebagai salah satu upaya mempersingkat perizinan. Edmond Makarim dalam pidatonya pada diskusi Perhimpunan Organisasi Alumni Perguruan Tinggi Negeri se-Indonesia pada 6 Februari 2020 menyampaikan bahwa

Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Teknologi dan Informasi Elektronik merupakan salah satu contoh dari *omnibus law* dimana isu hukum mengenai siber telah berhasil dituangkan dalam satu UU yang mengisi kekosongan hukum.

Sesuai dengan arahan presiden RI Joko Widodo bahwa akan ada 3 (tiga) undang-undang yang dibuat sebagai bentuk *omnibus law* yaitu undang-undang perpajakan, undang-undang cipta lapangan kerja dan undang-undang pemberdayaan UMKM. Ketiga undang-undang tersebut nantinya akan menggantikan peraturan-peraturan terkait yang amat beragam dan lintas sektoral.

Latar belakang munculnya ide *omnibus law* adalah kerumitan untuk berinvestasi di Indonesia. Kerumitan tersebut muncul dalam beberapa hal yaitu perijinan, perpajakan, pengadaan tanah, dan aspek lainnya yang terkait dengan investasi. Kehadiran *omnibus law* tersebut diharapkan dapat memudahkan investor untuk berinvestasi. Adapun manfaat investasi bagi negara adalah (1) mendapatkan modal baru untuk membantu pemerintah membangun infrastruktur, (2) membuka lapangan kerja, (3) kemajuan bidang tertentu, (4) meningkatkan pemasukan negara, dan (5) perlindungan negara.

Adanya investasi dalam negeri akan berkorelasi dengan masuknya modal baru untuk membantu pemerintah dalam rangka pembangunan infrastruktur. Peran investasi tersebut amat signifikan bagi pembangunan infrastruktur mengingat keterbatasan dana milik pemerintah untuk membiayai berbagai macam proyek infrasturktur. Selain infrastruktur juga sektor-sektor lainnya yang dianggap menarik bagi investor untuk didanai. Dalam hal ini pemerintah Indonesia selalu berkompetisi dengan negara lain untuk menarik investor asing mendanai sektor - sektor penting. Apabila perizinan investasi rumit dan tidak jelas, maka investorpun enggan berinvestasi dan akan lebih memilih untuk berinvestasi di negara lain. Berdasarkan laporan *Ease of Doing Business 2020* yang dikeluarkan oleh Bank Dunia, Indonesia menduduki ranking 73 dari 190 negara. Pada tahun 2021, Presiden Joko Widodo telah menargetkan untuk dapat naik ranking ke 50. Salah satu

indikator penilaian dari EODB adalah kemudahan berinvestasi di Indonesia.

Masuknya investasi asing ke Indonesia juga memberikan dampak positif yaitu akan munculnya lapangan kerja baru bagi para pencari kerja. Lapangan kerja tersebut sangat bermanfaat bagi masyarakat dimana dapat memberikan suatu pemasukan untuk menghidupi keluarganya. Namun, juga ada dampak negatifnya yaitu akan membudayakan masyarakat untuk menggantungkan nasibnya pada para investor dan apabila suatu saat investor tersebut meninggalkan Indonesia akan membuat masyarakat tidak memiliki pendapatan.

Investasi asing yang masuk ke Indonesia akan dibarengi masuknya teknologi dan pengetahuan yang nantinya dapat ditiru serta dikembangkan oleh masyarakat. Adanya teknologi baru tersebut juga secara tidak langsung membawa Indonesia untuk dapat berkembang dan selanjutnya bersaing dengan negara lain.

Investasi asing pasti berkorelasi dengan masuknya dana segar ke Indonesia dimana dana tersebut selalu dalam bentuk valuta asing. Untuk dapat menggunakan valuta asing tersebut akan dikenai pajak. Pajak tersebut secara langsung menjadi pendapat negara.

Perlindungan wilayah menjadi salah satu manfaat masuknya investasi asing ke Indonesia karena para investor serta pemerintah pastinya akan berusaha dan berupaya menjaga stabilitas dalam negeri. Apabila sampai terjadi hal - hal yang tidak diinginkan, maka berakibat pada penghentian kegiatan investasi oleh para investor dan memasukkan daftar hitam dalam target investasinya. Keadaan yang tidak diinginkan misalnya kerusakan atau ketidakstabilan keamanan akan merugikan bagi para investor.

Omnibus law menjadi salah satu jalan keluar untuk menarik investor asing ke Indonesia. Peraturan yang banyak, sektoral dan terdapat yang saling tumpang tindih menjadi latar belakang dibuatnya omnibus law. *Omnibus law* juga menjadi solusi bagi lambatnya proses legislasi di Indonesia. Hal tersebut nampak dalam kinerja dari DPR RI periode 2014-2019 yang hanya membuat 84 undang - undang dimana lebih sedikit

dari pada DPR RI periode 2009-2014 yang menghasilkan 125 undang - undang dalam kurun waktu 5 (lima) tahun. Fenomena penurunan produktifitas legislasi tersebut dikarenakan beberap faktor yaitu (1) adanya pergeseran fungsi legislasi dari tangan presiden ke DPR, (2) birokrasi penyusunan undang - undang semakin panjang dengan adanya DPD, (3) kegiatan para anggota DPR RI yang semakin padat sehingga mengganggu fungsi utama dari lembaga DPR RI, (4) prosedur pembentukan undang - undang yang kaku dengan berkiblat pada sistem hukum civil. *Omnibus law* menjadi salah satu jalan keluar untuk mengatasi masalah tersebut. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka permasalahan yang menjadi isu sentral untuk dikaji dalam artikel ini adalah mengenai (1) karakteristik *omnibus law* dan (2) arah kebijakan pembentukan *omnibus law* di Indonesia.

METODOLOGI

Untuk menjawab permasalahan dalam artikel ini, maka diperlukan metode penelitian sebagai penuntun dalam melakukan penelitian agar didapatkan jawaban yang tepat dan ilmiah. Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif ini berusaha untuk menjelaskan karakteristik *omnibus law* dan arah kebijakan pembentukannya di Indonesia melalui pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan perbandingan dengan negara lain. Pendekatan undang-undang digunakan sebagai dasar untuk menganalisa mengenai peraturan perundangan yang dijadikan sebagai landasan hukum pembentukan *omnibus law*. Pendekatan konseptual dan perbandingan digunakan untuk menganalisa mengenai ciri dan karakter dari *omnibus law* dibandingkan dengan di negara lain yang telah membuat *omnibus law*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Karakteristik UU Omnibus

Omnibus law muncul dari kebiasaan dalam sistem hukum common law sejak tahun 1937 (Asshidiqie, 2019). *Omnibus law* pernah dipraktekkan di beberapa negara seperti Irlandia, Kanada, dan Amerika

Serikat. Sebagai contoh penerapan *omnibus law* di Irlandia telah berhasil untuk menghapuskan 3.225 UU menjadi cukup satu UU saja (Rongiyati, 2019). Apabila ditelusuri secara etimologinya atau asal usul katanya, *omnibus* berasal dari bahasa latin omnis yang artinya banyak. *Omnibus law* ini di Amerika Serikat lebih dikenal dengan konsep *omnibus bill*. Menurut Henry Campbell Black dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan *omnibus bill* adalah “*In legislative practice, a bill including in one act various separate and distinct matters, and particularly one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment* (Black, 1968)”.

Omnibus law menjadi suatu terobosan dalam upaya menyederhanakan peraturan yang ada di Indonesia. Black (1968) menjelaskan bahwa *omnibus law* berusaha untuk menjadikan keragaman undang-undang menjadi satu undang-undang saja. Asshidiqie menjabarkan bahwa praktek *omnibus law* dapat digunakan dalam tiga keadaan yaitu undang - undang yang akan diubah berkaitan secara langsung, undang-undang yang akan diubah tidak berkaitan secara langsung, dan undang - undang yang akan dibuahkan tidak berkaitan, tetapi dalam praktek bersinggungan (Suradinata, 2019).

Substansi dari *omnibus law* tersebut nantinya akan lintas sektor bidang hukum. Hal tersebut jelas bertolak belakang dalam pembentukan undang-undang dalam *civil law system* yang tegas dan rigid substansinya terbatas pada judul undang-undang tersebut. *Omnibus law* tersebut merupakan format pembentukan UU yang bersifat menyeluruh dengan turut mengatur materi UU lain yang saling berkaitan dengan substansi yang diatur oleh UU yang diubah atau dibentuk (Asshidiqie, 2019). Dengan format pembentukan UU Omnibus ini, pembentukan satu undang-undang dilakukan dengan mempertimbangkan semua materi ketentuan yang saling berkaitan langsung ataupun tidak langsung yang diatur dalam berbagai undang-undang lain secara sekaligus. Hal tersebut juga ditegaskan oleh Mirza Satria Buana sebagaimana dikutip oleh Sulasi Rongiyati bahwa *omnibus law* dapat dianggap sebagai

UU 'Sapu Jagat' yang dapat digunakan untuk mengganti beberapa norma hukum dalam beberapa UU (Rongiyati, 2019).

Dalam sistem hukum *civil law*, konsep *omnibus law* tersebut belum pernah terdengar karena dalam sistem hukum *civil law* tersebut lebih mengedepankan kodifikasi peraturan untuk mengatasi tumpang tindih dan parsialnya peraturan yang ada. Maksud kodifikasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah (1) himpunan berbagai peraturan menjadi undang-undang; hal penyusunan kitab undang-undang; (2) penggolongan hukum dan undang-undang berdasarkan asas-asas tertentu dalam buku undang-undang yang baku; (3) pencatatan norma yang telah dihasilkan oleh pembakuan dalam bentuk buku tata bahasa, seperti pedoman lafal, pedoman ejaan, pedoman pembentukan istilah, atau kamus; (4) pemberian nomor atau lambang pada perkiraan pos, jurnal, faktur, atau dokumen lain yang berfungsi sebagai alat untuk membedakan pos yang satu dengan lainnya yang termasuk satu golongan. Kodifikasi tersebut merupakan sebutan untuk hasil dari suatu upaya menghimpun aturan-aturan perundang-undangan dalam satu kitab undang-undang. Upaya untuk menghimpun peraturan tersebut disebut sebagai mengkodifikasi. Henry Campbell Black menyampaikan bahwa yang dimaksud kodifikasi atau dalam bahasa Inggris disebut *codification* adalah “*Process of collecting and arranging the laws of a country or state into a code, i. e., into a complete system of positive law, scientifically ordered, and promulgated by legislative authority*” (Black, 1968).

Pengertian kodifikasi dalam KBBI dan *Black's Law Dictionary* memiliki kesamaan yaitu kumpulan aturan undang-undang untuk dijadikan dalam satu kitab. Upaya mengkodifikasi sebatas mengumpulkan aturan perundang - undangan yang sudah ada untuk dijadikan dalam satu kitab yang awalnya tersebar dalam beberapa undang-undang selanjutnya dijadikan dalam satu kitab/buku. Adapun contoh hasil upaya kodifikasi adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan *Burgelijk Wetboek* (Kitab Undang - Undang Hukum Perdata). Berbeda halnya dengan UU *omnibus* yang akan menggantikan banyak

undang-undang yang telah ada. Undang-undang yang saat ini telah ada substansinya dapat diadopsi ke dalam UU *omnibus* dengan penyesuaian-penyesuaian atau di ganti dengan substansi yang baru. Sedangkan kodifikasi sama sekali tidak akan membuat undang-undang baru yang selanjutnya menggantikan undang-undang yang sudah ada melainkan hanya sekedar mengumpulkan berbagai undang-undang kedalam satu kitab undang-undang hasil dari kodifikasi akan menjadi pengganti undang-undang yang telah masuk dalam daftar kodifikasi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kodifikasi dengan undang-undang *omnibus* berbeda dimana kodifikasi hanya mengumpulkan aturan undang-undang yang sudah ada untuk dijadikan dalam satu kitab atau buku. Sedangkan undang-undang *omnibus* tersebut berusaha untuk menggantikan undang-undang yang sudah ada dan terjadi tumpang tindih norma antara undang-undang satu dengan yang lain. Kodifikasi hanya dapat dilakukan terhadap undang-undang yang memiliki muatan norma yang sama bidang hukumnya. Untuk undang-undang *omnibus* tersebut dapat mengumpulkan berbagai macam undang-undang yang terkait dengan topik undang-undang omnibus yang akan dibuat. Bila ditinjau dari norma hukumnya, upaya kodifikasi tidak akan memunculkan aturan hukum baru karena kodifikasi hanya sebatas mengumpulkan aturan hukum yang telah ada. Undang-undang *omnibus* nantinya dapat memunculkan aturan hukum yang baru lagi dimana aturan hukum yang baru tersebut kemungkinan akan mengganti, memodifikasi, atau menghilangkan aturan hukum yang lama.

Arah Kebijakan Pembentukan Omnibus Law di Indonesia

Bila melihat praktek di beberapa negara yang pernah membuat *omnibus law*, maka *omnibus law* tersebut diwujudkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dapat dipersamakan dalam konteks hukum Indonesia sebagai undang-undang. Menurut Edmond Makarim sebagaimana pidatonya dalam acara diskusi alumni organisasi perguruan tinggi negeri se-Indonesia pada 6 Februari 2020 di Jakarta lalu menyampaikan

bahwa lazimnya *omnibus law* dibentuk dalam undang-undang. Hal tersebut tentu harus sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU *omnibus* tersebut kedudukannya setara dengan UU yang lainnya dan bukan merupakan UU pokok. UU *omnibus* ini nantinya akan menggantikan seluruh atau sebagian dari ketentuan UU sebelumnya.

Dalam upaya membuat UU *omnibus* tersebut, telah muncul kluster - kluster atau kelompok undang-undang yang rencananya akan digantikan dengan UU *omnibus*. Kluster -kluster yang akan dilebur dalam UU *omnibus* tersebut terdiri dari: (1) kluster penataan kewenangan; (2) kluster persyaratan investasi; (3) kluster kegiatan berbasis resiko; (4) kluster pendukung ekosistem investasi; (5) kluster pembinaan dan pengawasan; (6) kluster sanksi.

Kluster undang-undang tersebut untuk memudahkan dalam penyusunan UU *omnibus* nantinya dimana rencananya akan dibuat 3 UU *omnibus* yang ditargetkan selesai tahun ini. Adapun 3 UU *omnibus* yang akan dibuat adalah (1) RUU Cipta Lapangan Kerja; (2) RUU Perpajakan, dan (3) RUU Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah.

RUU Cipta Lapangan Kerja tersebut akan terdiri dari 11 kluster yaitu adalah sebagai berikut : (1) Penyederhanaan Perizinan Tanah; (2) Persyaratan Investasi; (3) Ketenagakerjaan; (4) Kemudahan dan Perlindungan UMKM; (5) Kemudahan Berusaha; (6) Dukungan Riset dan Inovasi; (7) Administrasi Pemerintahan; (8) Pengenaan Sanksi; (9) Pengendalian Lahan; (10) Kemudahan Proyek Pemerintah, dan (11) Kawasan Ekonomi Khusus. Kesebelas kluster tersebut mencakup 74 UU dimana akan diidentifikasi bagian mana yang sekiranya akan menghambat pertumbuhan ekonomi, UMKM, dan masuknya investasi.

Untuk RUU Perpajakan akan dibuat hanya dalam 28 pasal saja dan akan mengamandemen 7 UU yaitu UU PPh, UU PPn, UU KUP, UU Kepabeanan, UU Cukai, dan UU Pajak Daerah. RUU Perpajakan tersebut akan termasuk dalam 6 kluster yaitu: (1) Cara meningkatkan investasi melalui penurunan tarif Pph Badan dan PPh

bunga; (2) Sistem teritorial; (3) Subyek orang pribadi; (4) Cara meningkatkan kepatuhan perpajakan; (5) Ekonomi digital dan (6) Insentif-insentif pajak. RUU Pemberdayaan UMKM akan mencakup 7 (tujuh) kluster yaitu: (1) Kriteria UMKM, (2) Perizinan; (3) Basis data tunggal; (4) *Collaborative processing*; (5) Kemitraan; (6) Insentif, dan (7) Pembiayaan Terhadap UMKM.

Kluster - kluster dalam RUU *omnibus* tersebut merupakan kerangka yang hendak diatur dalam UU *omnibus* tersebut. Kluster tersebut hanya menunjukkan garis besar dari isi UU *omnibus* tersebut. Dalam penyusunannya harus mengacu pada ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Adapun kendala yang akan mungkin dihadapi dalam pembentukan UU *omnibus* menurut Rongiyati (2019) adalah: (1) Proses pembentukan UU *omnibus* di DPR perlu adanya kesiapan dan model pembahasan khusus dan (2) Agenda yang padat dari para anggota DPR perlu untuk diberikan pengarahannya akan pentingnya pembentukan UU *omnibus*.

Dengan demikian, arah kebijakan pembentukan *omnibus law* tersebut meliputi 3 UU baru yaitu UU Cipta Lapangan Kerja, UU Perpajakan dan UU Pemberdayaan UMKM. Pembentukannya harus sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan dan memperhatikan faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pembentukannya seperti aktifitas anggota DPR RI.

KESIMPULAN

Omnibus law dan kodifikasi merupakan dua mekanisme penyusunan dan pembentukan undang-undang yang berbeda dimana *omnibus law* berusaha untuk menggantikan UU yang sudah ada dengan UU *omnibus* tersebut. Sedangkan kodifikasi merupakan upaya untuk mengumpulkan undang-undang yang banyak menjadi hanya dalam satu kitab undang-undang saja. UU

Omnibus yang akan dibuat terdiri dari RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU Perpajakan, dan RUU Pemberdayaan UMKM tersebut merupakan RUU yang substansinya bisa menggantikan sebagian atau seluruh dari undang-undang yang telah ada. Sementara itu pembentukan UU *Omnibus* tetap harus sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. 2019. *UU Omnibus (Omnibus Law): Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administratif*. Tersedia online
https://www.academia.edu/41009264/ UU_TERPADU_Omnibus_Law.
- Black, H.C. 1968. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn, West Publishing Co.
- Rongiyati, S. 2019. *Menata Regulasi Pemberdayaan UMKM Melalui Omnibus Law*. Vol. XI No.23.
- Suradinata, V. 2019. *Penyusunan Undang - Undang Bidang Investasi : Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia*. Refleksi Hukum : Jurnal Ilmu Hukum. Volume 4 Nomor 1.