

Jurist-Diction

Volume 5 No. 1, Januari 2022

Keterbukaan Informasi Publik Dalam Proses Legislasi: Studi Kasus RUU Cipta Kerja

Evan Samuel Grigoriusevan.samuel.grigorius-2017@fh.unair.ac.id
Universitas Airlangga**How to cite:**

Evan Samuel Grigorius,
'Keterbukaan Informasi Publik
Dalam Proses Legislasi: Studi
Kasus RUU Cipta Kerja'
(2022) Vol. 5 No. 1 Jurist-
Diction.

Histori artikel:

Submit 6 April 2021;
Diterima 14 Januari 2022;
Diterbitkan 31 Januari 2022.

DOI:

10.20473/jd.v5i1.32729

p-ISSN: 2721-8392**e-ISSN:** 2655-8297**Abstract**

As a rule of law, all provisions regarding the Indonesian government's actions are regulated by the law. In this case, the legislation holds an essential role in regulating those actions. One of the notable examples is the Job Creation Draft Bill, which has been enacted as Law No.11 of 2020. The Job Creation Bill attracted much controversy from the public, especially for the omnibus law content and its law-making process have lack the transparency. This writing aims to analyze the exactness and compatibility of the omnibus law method used in Indonesia's legislation system. It also analyzes the transparency and participation during the legislation of the Job Creation Bill. This article argues that the omnibus law method's usage still needs adjustment with the Indonesian legislative system. It also argues that the law contradicts to the legal principles at the Public Information Disclosure and the Law-Making Bill.

Keywords: Omnibus Law; Transparency; Participation; Job Creation Bill.

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum, segala ketentuan mengenai tindakan oleh pemerintah maupun masyarakat telah diatur dalam hukum. Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan, memegang peranan yang penting dalam pengaturan atas tindakan tersebut, salah satunya adalah RUU Cipta Kerja yang telah disahkan menjadi UU Nomor 11 Tahun 2020. RUU Cipta Kerja menuai kritik dari masyarakat, khususnya terhadap metode pembentukan omnibus law beserta dengan proses keterbukaan dari pembentukannya. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk menganalisis ketepatan serta komparabilitas dari penggunaan metode omnibus law pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta menganalisis proses keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan UU Cipta Kerja. Hasil dari penelitian ini adalah penggunaan metode omnibus law masih perlu disesuaikan dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta proses pembentukan dari RUU Cipta Kerja masih belum sesuai dengan prinsip keterbukaan dan partisipasi pada UU Keterbukaan Informasi Publik dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kata Kunci: Omnibus Law; Keterbukaan; Partisipasi; Rancangan

Copyright © 2022 Evan Samuel Grigorius

Pendahuluan

Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (disingkat RUU Cipta Kerja) menuai banyak kontroversi dalam proses pembentukannya. RUU tersebut diketahui memuat beberapa permasalahan dalam aspek formil pembentukannya, baik dalam hal metode pembentukannya yang menggunakan teknik *omnibus law* serta proses keterbukaannya. Walaupun diterpa oleh kritik masyarakat maupun kontroversi yang menghinggapi RUU tersebut, RUU Cipta Kerja tetap disahkan serta ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna H. Laoly menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 (disingkat UU Cipta Kerja) pada tanggal 2 November 2020.¹

Terdapat perbedaan pendapat terhadap RUU Cipta Kerja. Dalam pendapatnya, Kamar Dagang dan Industri (disingkat KADIN) dan Pakar Ekonom, Bahan Sekuritas memandang RUU Cipta Kerja dapat memangkas tangga birokrasi serta mendongkrak investasi, sedangkan pihak Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada (disingkat PUKAT UGM) serta Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (disingkat PSHK) memandang RUU Cipta Kerja memiliki permasalahan dalam hal aspek formil.² Konsentrasi terhadap perbedaan pendapat tersebut menguat kepada investasi dan kemudahan birokrasi berhadapan dengan aspek formil pembentukan peraturan perundang-undangan.

RUU Cipta Kerja tentunya dibentuk bukan tanpa sebab oleh pemerintah, hal ini dapat ditinjau lebih lanjut dalam naskah akademik pembentukannya.³ Dalam BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dari Naskah Akademik RUU Cipta Kerja tersebut. Secara filosofis, RUU Cipta Kerja lahir berdasarkan Pasal 27

¹ Bayu Galih, 'BREAKING NEWS: Diteken Jokowi, Akhirnya UU Cipta Kerja Resmi Berlaku', (*Kompas News*, 2020) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/11/02/23483311/breaking-news-diteken-jokowi-akhirnya-uu-cipta-kerja-resmi-berlaku>> diakses pada 27 Desember 2020.

² Vina Fadhotul Mukaromah, 'Ini Pro Kontra yang Muncul Setelah Omnibus Law UU Cipta Kerja Disahkan', (*Kompas News*, 2020) <<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/07/143101665/ini-pro-kontra-yang-muncul-setelah-omnibus-law-uu-cipta-kerja-disahkan?page=all>> diakses pada 27 Desember 2020.

³ Dewan Perwakilan Rakyat, 'RUU tentang Cipta Lapangan Kerja (Omnibus Law)', (*dpr.go.id*, 2020) <<https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-RJ-20200605-101034-4986.pdf>> diakses pada 27 Desember 2020.

ayat (2) UUD NRI 1945 yang telah menetapkan hak dasar bagi warga negara untuk dapat memiliki pekerjaan yang layak. Secara sosiologis, pemerintah melihat masa depan pada tahun 2030, bahwasannya Indonesia akan mengalami keadaan bonus demografi, sehingga perlu dimanfaatkan sebaik mungkin demi proses pembangunan. Kemudian secara yuridis, peraturan perundang-undangan yang telah berlaku dipandang tidak dapat mengakomodir kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, masih terjadi sebuah keadaan *hyper-regulation*, serta daya keberlakuan yang lemah dari peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Dapat terlihat politik hukum dalam pembentukan RUU Cipta Kerja, bermaksud untuk mendongkrak kualitas dari SDM pada masa depan dari hari ini disertai dengan peningkatan nilai investasi dan pemangkasan birokrasi.

Pelaksanaan dari partisipasi publik dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja dengan menggunakan metode pembentukan hukum *omnibus law* juga menuai kontroversi, bahkan RUU tersebut kerap kali dipandang minim akan partisipasi publik dari masyarakat, walaupun sudah ditetapkan dan disahkan pada tanggal 2 November 2020. Rekam jejak tersebut dapat dilihat khususnya ketika tim KontraS memohonkan keterbukaan informasi dari draf RUU Cipta Kerja pada 28 Januari 2020.⁴ Selain KontraS tentunya masih terdapat beberapa keluhan lainnya terhadap proses partisipasi publik dalam pembentukan RUU Cipta Kerja, akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini. Kesulitan terhadap akses draf tersebut dapat dipahami sebagai pemrakarsa kesulitan dalam pelaksanaan proses partisipasi publik oleh masyarakat, mengingat asas keterbukaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (disingkat UU P3U) membutuhkan komponen keterbukaan dalam asas keterbukaan, sehingga secara berkesinambungan dapat menghasilkan proses partisipasi yang berkualitas dari segala lini masyarakat.

Penulisan artikel ini akan menganalisis lebih lanjut mengenai proses transparansi dan partisipasi yang dipraktikkan oleh pemerintah kepada RUU

⁴ Budiarti Utami Putri, 'KontraS Minta Informasi Omnibus Law, Kemenkopolkum: Rahasia', (*Tempo.co*, 2020) <<https://nasional.tempo.co/read/1308455/kontras-minta-informasi-omnibus-law-kemenkopolkum-rahasia>> diakses pada 27 Desember 2020.

Cipta Kerja. Analisis tersebut akan dilaksanakan dengan pendekatan perundang-undangan terhadap UU P3U dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) serta pendekatan konsep tangga partisipasi terhadap fakta hukum dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja.

Namun, sebelum analisis terhadap proses transparansi dan partisipasi dilangsungkan, akan dilaksanakan terlebih dahulu mengenai substansi dasar dari *omnibus law* sebagai metode legislasi. Metode pembentukan hukum ini akan dianalisis berdasarkan pendekatan dari sistem pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis pada UU P3U serta menganalisis kemungkinan transplantasinya dengan metode *legal transplant*.

Omnibus Law dalam Konsep

Terlepas dari perbedaan atas penafsiran dari sebuah negara hukum yang telah dipengaruhi oleh ideologi-politik sebuah negara, pada hakikatnya pakem dari sebuah negara hukum adalah ketaatan terhadap sebuah perangkat dari asas-asas negara hukum.⁵ Keberlakuan dari prinsip negara hukum tentunya dapat menjadikan proses dari legislasi menjadi bagian yang penting, mengingat masyarakat dan pemerintah dituntut untuk taat terhadap hukum yang berlaku, hukum menjadi sebuah pembatas dalam setiap tindakan bernegara. *Omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum perlu untuk dipahami terlebih dahulu secara definitif, agar tidak terdapat sebuah bias pemaknaan terhadap *omnibus law* sebagai metode.

Berdasarkan *Black Law Dictionary Ninth Edition* oleh Bryan A. Garner mendefinisikan *omnibus* sebagai “*relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having varius purposes*”, mengacu kepada pengertian tersebut, dapat dipahami *omnibus* sebagai sebuah pendekatan yang berkaitan dengan lebih dari 1 (satu) objek hukum secara sekaligus. Apabila

⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, Dan Hukum Islam: Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, S.H. Akademisi, Praktisi, dan Politisi* (Prenada Media 2012).[48]. dikutip dari Brianz Z. Tamanaha, *Law As a Means to an End, Threat to the Rule of Law* (Cambridge University Press 2006).[37].

disandingkan dengan kata-kata *law*, maka dari itu memang hakikatnya metode pembentukan hukum ini akan mengurus banyak materi hukum secara sekaligus. Selain menelaah dari kamus hukum, akan ditelaah lebih lanjut beberapa pengertian dari ahli-ahli mengenai pandangannya terhadap *omnibus law*.

Menurut Bivitri Savitri, Pakar Hukum Tata Negara, mendefinisikan *omnibus law* sebagai sebuah peraturan dengan UU yang menyasar sebuah isu besar, dengan cara mencabut atau mengubah lebih dari 1 (satu) UU.⁶

Menurut Fahri Bachmid, Pakar Hukum Tata Negara, mendefinisikan *omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum yang dapat mengkonsolidir pada setiap materi muatan pada UU yang berbeda sehingga menjadi 1 (satu) produk hukum besar yang holistik.⁷

Menurut Herb Grey, salah satu anggota dari *Law Society of Upper Canada*, mengemukakan “...*The essential defence of an omnibus procedure is that the bill in question, although it may seem to create or amend many disparate statutes, in effect has one basic principle, or purpose*”.⁸ Berkaitan dengan pendapat tersebut, dapat diketahui bahwasannya memang metode ini menyentuh banyak materi sekaligus.

Setelah menelaah pemahaman atas *omnibus law* dari kamus hukum serta beberapa pendapat ahli, pada hakikatnya *omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum memang berkaitan dengan penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan (dalam kasus ini UU). Metode ini memang menyentuh lebih dari 1 (satu) UU dengan mengacu kepada kepentingan dari penyusunannya, mengolah isu besarnya terlebih dahulu, kemudian menganalisis UU yang berkaitan dengan kepentingan dari penyusunannya, kemudian mengubah atau mencabut sesuai dengan kepentingan dari politik hukum penyusunannya.

⁶ Agnes Fitryantica, ‘Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep *Omnibus Law*’ (2019) VI Gema Keadilan.[302].

⁷ Agnes Fitryantica, ‘Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep *Omnibus Law*’ (2019) VI Gema Keadilan.[302] dikutip dari Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara* (Alumni 1997).[144].

⁸ Bayu Dwi Anggono, ‘*Omnibus Law* Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia’ (2020) IX *Rechtsvinding*. [22]. dikutip dari Adam M. Dodek, ‘*Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*’ (2017) 48 *Ottawa Law Review*. [12].

***Omnibus Law* dalam Praktik Pembentukan RUU Cipta Kerja**

Dengan mengacu kepada prinsipnya yang menyentuh banyak UU secara sekaligus, hal tersebut dapat ditemukan dalam naskah akademik dari RUU Cipta Lapangan Kerja.⁹ Pada naskah akademiknya tepat pada halaman 24 naskah akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, sudah ditetapkan secara eksplisit dan jelas memang penyusunan dari RUU tersebut menggunakan teknik dari *omnibus law*, prosesnya disebut *omnibus legislating*, produk hukum yang lahir dari metode ini disebut *omnibus bill*, penggunaan metode ini menjadi pilihan bagi legislatif disebabkan mengubah banyak UU yang berkaitan dengan investasi, UMKM, dan pengembangan SDM yang terlalu banyak untuk dibahas dengan prosedural UU P3U seperti biasanya (*the single subject rule*). Kemudian keberadaan dari pengubahan maupun pencabutan UU secara sekaligus dapat ditelaah pada Tabel 3.1 halaman 126 naskah akademik RUU Cipta Lapangan Kerja yang mengelola 11 (sebelas) klusterisasi, yang akan mempengaruhi 79 (tujuh puluh sembilan) UU. Terhadap 11 (sebelas) klaster dan 79 (tujuh puluh sembilan) UU tersebut dipengaruhi atas strategi dari politik hukum pemerintah yang tertuang dalam BAB IV naskah akademik RUU Cipta Lapangan Kerja yang berorientasi terhadap peningkatan nilai investasi, perlindungan UMKM, pengembangan SDM, serta penyederhanaan birokrasi dan perizinan.

Kemudian terkait kedudukan produk hukum, *Omnibus law* mengakibatkan produknya berdiri sebagai UU Payung, sistematisasi dari UU Payung diketahui memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari UU yang dibentuk dengan UU pada biasanya¹⁰ Hans Nawiasky dalam penyempurnaan terhadap Hans Kelsen pernah mengemukakan sifat norma yang pasti berjenjang. Sebuah norma pasti akan berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, begitu juga norma yang lebih tinggi tersebut berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi

⁹ Dalam tahap “Penyusunan”, nomenklatur dari penamaan RUU tersebut masih bernama “Cipta Lapangan Kerja”.

¹⁰ Agnes Fitryantica, ‘Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep *Omnibus Law*’ (2019) VI Gema Keadilan.[307].

lagi.¹¹ Teori tersebut tentunya berkaitan secara koheren dengan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3U. Dengan mengacu kepada teori stufenbau yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3U, penerapan dari RUU Cipta Kerja dengan metode *omnibus law* dapat memberikan permasalahan dalam penerapannya di Indonesia, khususnya mengenai kedudukan peraturan perundang-undangan.

Formulasi dari model UU Cipta Kerja yang telah disahkan pada tanggal 2 November 2020 merupakan penerapan *omnibus legislating* yang mengubah dan/atau mencabut banyak UU secara sekaligus. Hal tersebut dapat terlihat secara jelas, pada setiap sektor klasternya UU ini mengubah dan/atau mencabut keseluruhan sebuah komposisi UU terdampak, namun hanya beberapa bagiannya saja yang berkaitan dengan politik hukum cipta kerja. Dengan model legislasi tersebut, maka dari itu dapat dipahami keberlakuan dari UU Cipta Kerja dapat berdiri sebagai UU yang lebih baru dengan mengesampingkan UU yang lebih lama (*lex posterior derogat legi priori*). Apabila dikaitkan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*, pembatas utama dari keberlakuan dari asas ini adalah terdapatnya sebuah *derogation norm*, dimana *derogation norm* tersebut mengubah dan/atau mencabut keberlakuan UU yang lama.¹² Keberadaan atas *derogation norm* kiat dijumpai dalam UU Cipta Kerja yang hanya secara parsial mengubah dan/atau mencabut UU *existing*. Berdasarkan analisis tersebut, maka dari itu proses transplantasi dari UU Payung di Indonesia tidak dapat dilaksanakan, namun dalam hal ini peraturan yang lahir dalam tataran UU dengan metode *omnibus law* dapat disetarakan dengan UU, keberlakuannya bersifat *lex posterior derogat legi priori*.

Pendekatan *Legal Transplant* terhadap *Omnibus Law* di Indonesia

Dalam menganalisis problematika dari penerapan metode tersebut di Indonesia, akan lebih mudah dipahami menggunakan konsep *legal transplant*

¹¹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan I Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Kanisius 2007).[44].

¹² Nurfaqih Irfani, 'Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, Dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum' (2020) VI Legislasi Indonesia.[312].

oleh Alan Watson. Pendekatan dengan menggunakan konsep tersebut, tepat untuk diterapkan mengingat dalam naskah akademik RUU Cipta Lapangan Kerja sekalipun, diakui bahwasannya *omnibus law* merupakan bagian dari tradisi *common law system* yang akan diterapkan di Indonesia yang sudah akrab dikenal menganut tradisi *civil law system*. Konsep *legal transplant* menitikberatkan sebuah ketuntasan dalam transplantasi hukum melalui 2 (dua) syarat utama, diantaranya *reception in society* (resepsi dalam masyarakat) serta *reception in law* (resepsi dalam hukum).¹³ Kompabilitas dari sebuah metode *omnibus law* akan tercermin secara baik dengan menjawab kedua tantangan tersebut.

Pertama, resepsi dalam masyarakat terhadap kompabilitas transplantasi metode *omnibus law*. Resepsi dalam masyarakat pada hakikatnya menekankan sebuah kompabilitas dari transplantasi hukum mengenai keterkaitan sistem dan metode hukum dari negara luar pada negara lain yang menerima.¹⁴ Dalam hal pemenuhan dari resepsi dalam masyarakat, sifatnya lebih kepada legitimasi yang bersifat sosiologis, sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo mengenai legitimasi keberlakuan hukum yang berlaku dari masyarakat. Dalam hal pemenuhan dalam tantangan ini dapat dilaksanakan oleh pemerintah, seperti kunjungan kerja dalam penerapan metode pembentukan hukum *omnibus law*, sosialisasi terhadap metode pembentukan hukum *omnibus law*, serta kegiatan-kegiatan lainnya yang pada hakikatnya untuk membuat masyarakat (termasuk para ahli maupun praktisi) terbiasa dengan metode pembentukan hukum tersebut. Praktik dalam pemenuhan resepsi dalam masyarakat yang dapat dikatakan baik, dapat dilihat pada negara Vietnam. Dalam wawancaranya bersama CNBC Indonesia tertanggal 13 Oktober 2020, Jimly Ashiddiqie pernah mengemukakan proses *legal transplant* secara garis besar mengenai metode *omnibus law* pada Vietnam oleh *World Bank*. Berdasarkan wawancara tersebut, Jimly menuturkan bahwasannya pada tahun 2007, *World Bank*

¹³ Putu Eka Cakra dan Aditya Yuli Sulistyawan, 'Kompabilitas Penerapan Konsep Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia' (2020) II Crepido.[66] dikutip dari Alan Watson, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, (University of Georgia Press 1974).[12].

¹⁴ *ibid.*

pernah memberikan bantuan pendanaan bagi Vietnam untuk melaksanakan riset mengenai metode pembentukan hukum tersebut. Lebih lanjut, *World Bank* bahkan merekomendasikan adanya sebuah *prelude* dalam penerapan metode pembentukan hukum tersebut, Vietnam direkomendasikan untuk menerapkan metode tersebut terhadap sebuah kebijakan atau peraturan yang tidak menyangkut hidup orang banyak terlebih dahulu. Berdasarkan telaah dari *legal transplant* yang sudah diterapkan di Vietnam, dapat terlihat adanya sebuah upaya resepsi dalam masyarakat dengan menerapkan metode tersebut kepada beberapa kebijakan yang dapat dikatakan tidak menyangkut hajat hidup orang banyak terlebih dahulu, agar masyarakat dapat menerima resepsi terlebih dahulu bahwasannya akan dilaksanakannya sebuah transplantasi metode *omnibus law*.

Kedua, resepsi dalam hukum terhadap komabilitas transplantasi metode *omnibus law*. Dalam memenuhi tantangan ini, pada hakikatnya tantangan ini menekankan bagaimana sebuah sistem hukum yang akan di transplantasikan tidak akan menimbulkan konflik hukum berkelanjutan pada negara yang menerima transplantasi.¹⁵ Dalam pemahaman tersebut, sektor dalam pemenuhan tantangan ini lebih memfokuskan terhadap sebuah analisis transplantasi agar tidak bertentangan dengan hukum yang sudah berlaku pada sebuah negara. Menurut hemat penulis, pemenuhan atas resepsi dalam hukum ini juga masih belum terpenuhi secara maksimal disebabkan beberapa alasan diantaranya:

- a. Kekosongan pengaturan atas aspek formil dari *omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum;
- b. Konsep *the single subject rule* yang dianut oleh UU P3U; dan
- c. Kajian lebih lanjut terhadap keberlakuan dari landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis UU terdampak dalam UU Cipta Kerja.

Berkaitan dengan kekosongan pengaturan atas aspek formil dari *omnibus law*, hal tersebut menjadi penting untuk diperhatikan. Perlu diketahui, sebagaimana telah dikemukakan oleh Maria Farida, setiap pelaksanaan sebuah kewenangan pemerintah

¹⁵ *ibid.*

memerlukan sesuatu yang disebut dengan prosedur tetap (disingkat PROTAP), PROTAP ini akan dijadikan sebagai alat uji mengenai validitas sebuah keabsahan dari pelaksanaan kewenangan dari pemerintahan.¹⁶ Berdasarkan keterikatan dari PROTAP tersebut, maka dari itu dalam hal ini pemerintah maupun DPR seharusnya tunduk terhadap PROTAP yang telah berlaku dalam hal pembentukan peraturan perundang – undangan, dalam hal ini UUD NRI 1945, UU P3U, serta peraturan turunan lainnya yang berkaitan. Kekosongan terhadap PROTAP dalam melaksanakan metode *omnibus law* menjadi salah satu faktor mengapa RUU Cipta Kerja dapat merisaukan masyarakat.

Berkaitan dengan konsep *the single subject rule* yang dianut oleh UU P3U juga perlu untuk diperhatikan lebih lanjut. Keberadaan dari prinsip ini dapat diperhatikan secara cukup jelas dalam BAB I huruf A angka 6 dan 7 Lampiran II UU P3U.¹⁷ Secara gramatikal, dalam penjelasan dalam lampiran tersebut, UU P3U tidak mengenal sebuah metode pembentukan yang mengubah dan/atau mencabut lebih dari 1 (satu) UU dalam satu kali pembahasan, hanya dikenal konsep untuk mengubah dan/atau mencabut 1 UU saja, dalam prosesnya dapat jelas diperhatikan mengenai perubahan pertama, kedua, atau ketiga. Berkaitan dengan hal tersebut, perlu adanya sebuah eksepsi yang dapat menyimpangi hal tersebut dengan pengaturan lebih lanjut tentunya melalui hukum. Salah satu contoh yang dapat diperhatikan adalah dalam Pasal 15 (A) bab *Passage of Bill* dalam *Louisiana State Constitution*, dalam ketentuan tersebut berbunyi “*Every bill, except the general appropriation bills and bills for enactment, rearrangement, codification, or revision of a system of laws, shall be confined to one object*”.¹⁸ Mengacu kepada salah satu dari keberadaan ketentuan dalam negara bagian dari Amerika Serikat tersebut, maka dari itu perlu adanya konsentrasi mengenai ketentuan-ketentuan apa saja yang dapat dilaksanakan dengan metode dari *omnibus law*, pembatasan tersebut sejalan dengan

¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan* (Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional 2008).[6].

¹⁷ Ibnu Sina Chandranegara, ‘*Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang*’ (2020) 28 IUS QUIA IUSTUM.[245].

¹⁸ *ibid.*[246].

pendapat dari Glen S. Kurtz yang menuturkan bahwasannya penggunaan terhadap *omnibus law* sebagai metode lebih baik tidak digunakan secara konsisten, perlu adanya kejelasan terhadap materi muatan apa saja yang boleh dibentuk dengan metode *omnibus law*.

Berkaitan dengan keberlakuan dari landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari UU terdampak dalam UU Cipta Kerja sebagai produk hukum dari metode *omnibus law*, merupakan sebuah akibat dari pragmatisme metode ini. Sebelumnya Bayu Dwi Anggono, Pakar Hukum Tata Negara, dalam tulisannya pernah membahas salah satu kekurangan dari *omnibus law* sebagai metode yakni pragmatisme, metode ini mengesampingkan nilai – nilai dari sebuah UU disebabkan sifatnya yang mengedepankan efisiensi dan efektivitas dalam pembentukan sebuah UU.¹⁹ Beberapa UU terdampak yang tidak terakomodir dengan baik diantaranya adalah Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (disingkat UU Kehutanan), dalam UU Kehutanan memiliki landasan untuk menjaga daya dukung lingkungan kehutanan sebagai penyangga sistem kehidupan, namun sebagaimana telah ditelaah dalam BAB IV naskah akademik RUU Cipta Kerja, politik hukum perlindungan kehutanan tidak menjadi prioritas. Selain itu terdapat beberapa masalah lainnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (disingkat UU Penataan Ruang), memiliki landasan yuridis yang berdiri atas amanat Pasal 25A UUD NRI 1945, sedangkan dalam UU Cipta Kerja tidak ditemukan landasan yuridis berdasarkan amanat dari Pasal 25A UUD NRI 1945. Terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut, maka dari itu perlu ditentukan pengaturan serta penelitian lebih lanjut keabsahan dari pergeseran makna dari UU *existing*.

Keterbukaan Informasi Publik dalam Proses Pembentukan RUU Cipta Kerja

Keterbukaan dan partisipasi merupakan dua hal yang berbeda namun saling berkaitan untuk dapat dilaksanakan dan termanifestasikan dengan baik. Kebenaran

¹⁹ Bayu Dwi Anggono, ‘*Omnibus Law* Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia’ (2020) IX *Rechtsvinding*. [26].

atas pernyataan tersebut dapat diketahui secara normatif berdasarkan penjelasan dari Pasal 5 huruf g UU P3U, dimana dalam penjelasan tersebut telah ditetapkan bahwasannya implementasi dari keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan berfungsi untuk kemudahan bagi seluruh lini masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Walaupun begitu memang keterbukaan itu tersendiri maupun partisipasi tetap memiliki peranannya sendiri-sendiri. Khususnya dalam memahami proses pembentukan dalam RUU Cipta Kerja.

Keterbukaan memiliki dasar hukumnya tersendiri secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (disingkat UU KIP). Politik hukum yang terkandung dalam UU KIP pada dasarnya bertujuan agar adanya sebuah integrasi antara masyarakat maupun pemerintah dalam hal keterbukaan informasi yang terpusat, lengkap, dan sistematis demi proses partisipasi publik.²⁰ Meninjau dari politik hukum dari UU KIP, dapat diketahui keterbukaan informasi tersebut tidak semata-mata sekedar untuk membuka sebuah informasi, tetapi terdapat nilai kesinambungan dalam hal keterbukaan informasi tersebut, salah satunya adalah peningkatan proses partisipasi publik itu tersendiri. Politik hukum tersebut diwujudkan dalam keberlakuan dari UU KIP, termasuk dalam hal kejelasan atas jenis-jenis informasi, informasi yang dikecualikan, hingga bagaimana sebuah informasi dapat menjadi sebuah sengketa yang dapat diselesaikan oleh Komisi Informasi Pusat.

Selain itu keterbukaan sebuah informasi juga menggambarkan sebuah penerapan dari prinsip *good governance* dalam negara hukum. Mengingat Indonesia yang menganut sistem politik demokrasi pada sisi lainnya menganut konsepsi negara hukum, maka dari itu kehadiran dari prinsip *good governance* berfungsi untuk mengoptimalkan kedua prinsip tersebut.²¹ Proses dari optimalisasi *good governance*

²⁰ Nunuk Febriananingsih, 'Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik' (2012) I Rechtsvinding.[139].

²¹ Adam Muhshi, 'Pemenuhan Hak atas Informasi Publik sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Good Governance' (2018) V Lentera Hukum.[65].

mengkonsepsikan bagaimana sebuah keterbukaan dapat berjalan secara berirama dengan proses partisipasi publik sebagaimana dikehendaki oleh *United Nations Development Programme* (disingkat UNDP). Tujuan akhir dari kesinambungan antara keterbukaan adalah dapat diterimanya oleh negara sebuah kualitas dari partisipasi publik yang baik dari masyarakat. Maka dari itu, proses keterbukaan informasi menjadi sebuah hal yang tidak dapat dipisahkan penerapannya demi terwujudnya asas keterbukaan dalam Pasal 5 huruf g UU P3U.

Dalam hal pembentukan dari RUU Cipta Kerja, naskah dari draf RUU Cipta Kerja dapat digolongkan sebagai informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala. Penggolongan tersebut sesuai dengan ketentuan pada Pasal 9 ayat (2) huruf d UU KIP yang diatur secara lebih khusus dalam Pasal 11 ayat (1) huruf f angka 1 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (disingkat PerKI 1 / 2020). Selain itu mengenai subjek hukum dalam UU KIP, pemerintah dalam hal kekuasaan eksekutif maupun legislatif tidak terlepas dari subjek hukum sebagaimana dimaksud dalam UU KIP, maka dari itu kekuasaan eksekutif maupun legislatif memang sudah diwajibkan oleh UU KIP dapat membuka informasi dari draf RUU Cipta Kerja secara berkala serta informasi tersebut memang wajib disediakan.

Namun, pemerintah kerap kali memberikan kesulitan dalam membuka informasi dari draf RUU Cipta Kerja tersebut. KontraS misalnya sempat menerima penolakan terhadap pembukaan informasi dari draf RUU Cipta Kerja yang sempat dimohonkan pembukaannya, kepada PPID Kemenkopohukam, bahkan diketahui klasifikasi dari draf RUU Cipta Kerja disebut sebagai informasi rahasia (dikecualikan), tanpa terdapat sebuah lampiran uji konsekuensi yang wajib dilaksanakan terhadap informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UU KIP.²² Kemudian terdapat pendapat dari Ahmad Alamsyah Saragih, Anggota Ombudsman RI, yang sempat menyurati pemerintah terkait keterbukaan dari draf RUU Cipta

²² Budiarti Utami Putri, *Loc.Cit.*

Kerja kemudian menerima penolakan pembukaan informasi disebabkan draf dari RUU Cipta Kerja masih belum mendapatkan persetujuan dari Presiden serta belum mendapatkan arahan dari menteri.²³ Kesulitan dalam mengakses sebuah informasi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kerugian sistemik yang dapat merugikan masyarakat, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, tanpa adanya keterbukaan informasi yang baik, masyarakat pasti akan sulit dalam melaksanakan proses partisipasi publik.

Keengganan terhadap proses keterbukaan juga dapat menyebabkan disinformasi bagi masyarakat. PSHK pernah mencatat pasca pembahasan tingkat 2 (dua), terdapat 3 (tiga) jenis naskah dari draf RUU Cipta Kerja yang berbeda. Pasca 5 Oktober 2020, terdapat naskah yang memiliki jumlah halaman sebanyak 905 halaman, 812 halaman, bahkan ketika disahkan dan ditetapkan pada tanggal 2 November 2020 berjumlah 1.187 halaman. Tindakan pemerintah yang justru enggan membuka informasi tersebut, sebagai satu-satunya entitas kekuasaan yang berwenang untuk menyatakan keresmian dari beredarnya naskah tersebut secara 'liar' justru enggan membukanya kepada publik.

Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan RUU Cipta Kerja

Setelah membahas mengenai permasalahan atas keterbukaan, akan diteliti lebih lanjut secara berkesinambungan dalam proses partisipasi publik. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 5 huruf g UU P3U, asas keterbukaan pada hakikatnya berfungsi atas kemudahan partisipasi, maka dari itu semakin baik keterbukaan, semakin baik pula partisipasinya. Hal tersebut juga sesuai dengan amanat dari Penjelasan Pasal 5 huruf g UU P3U, bahwasannya asas keterbukaan dihadirkan demi kemudahan partisipasi, sehingga keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diadakan bukan tanpa sebab, namun memang diharapkan terjadinya sebuah nilai partisipasi publik yang berkualitas.

²³ Iwan Sutiawan, 'Rancangan Omnibus Law Tertutup, Berpotensi Maladministrasi', (*Gatra*, 2020) <<https://www.gatra.com/detail/news/467463/hukum/rancangan-omnibus-law-tertutup-berpotensi-maladministrasi%2031>> diakses pada 29 Desember 2020.

Dalam hal pembentukan RUU Cipta Kerja, secara sistemik akan dibahas pada setiap tahapan agar dapat tergambar secara jelas mengenai usaha – usaha dalam mengadakan partisipasi publik. Namun, perlu dicatat lebih lanjut bahwasannya terkhusus pada tahapan pembahasan tingkat 2 (dua), pengesahan, dan pengundangan tidak akan dibahas terlalu mendalam mengenai partisipasinya, mengingat dalam ketiga agenda tersebut, sudah tidak diatur lebih lanjut mengenai proses dari partisipasi publik, namun nilai akan keterbukaan tetap berdiri teguh.

Perencanaan merupakan sebuah tahapan awal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam tahap ini, pada umumnya diformulasikan sebuah rencana dalam program legislasi, terdapat 2 (dua) hasil yang akan dibentuk pada tahap ini yakni program legislasi nasional 2020 – 2024 dan program legislasi nasional prioritas 2021, dalam kasus pembentukan RUU Cipta Kerja. Dalam tahap perencanaan, proses dari partisipasi publik diatur melalui :

- a. Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas (disingkat Peraturan DPR 2 / 2019);

Dalam ketentuan ini telah diatur bahwasannya Badan Legislasi DPR memiliki kewajiban untuk membuka rencana dari pembentukan program legislasi nasional kepada masyarakat, serta mengakomodir aspirasi yang hadir atas keterbukaan tersebut melalui Rapat Badan Legislasi DPR ataupun cara lain untuk menanggapi aspirasi yang telah masuk.

- b. Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 15 ayat (2) Peraturan DPR 2 / 2019; dan Aspirasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (1) Peraturan DPR 2 / 2019 dilaksanakan oleh masyarakat baik secara lisan maupun tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi, proses ini dapat dilaksanakan sebelum proses pembahasan dari program legislasi nasional dimulai.
- c. Pasal 39 ayat (1), (5), dan (6) Peraturan DPR 2 / 2019.

Masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara keseluruhan dari proses pembahasan dari program legislasi nasional sampai dengan ditetapkan.

Proses perencanaan ini berlangsung sampai dengan akhirnya terbentuk program

legislasi nasional 2020-2024 dan program legislasi nasional prioritas 2020 pada tanggal 22 Januari 2020, RUU Cipta Kerja termasuk dalam program legislasi nasional prioritas 2020 kala itu. Dalam tahap ini telah terlaksana 4 (empat) kali proses partisipasi dengan 3 (tiga) kali RDPU Badan Legislasi bersama dengan para ahli serta 1 (satu) kali Audiensi Badan Legislasi bersama dengan organisasi masyarakat serikat pekerja, yakni Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (disingkat KSPI). Pada tahap ini masyarakat masih bersifat pasif, hal ini tidak diprakarsai oleh sifat DPR yang bersifat aktif dalam proses perencanaan ini. RDPU yang telah dilaksanakan secara mayoritas mengundang para ahli dan KSPI hanya menerima audiensi setelah mengetahui adanya RUU Cipta Kerja dalam program legislasi nasional prioritas 2020. Mengingat hak-hak atas kunjungan kerja dan sosialisasi yang dimiliki oleh DPR, khususnya dalam era teknologi ini, DPR dapat lebih gencar untuk membumikan rencana program legislasi nasional di Indonesia, baik yang diprakarsai oleh DPR, Pemerintah, maupun DPD.

Penyusunan merupakan tahap kedua, dalam tahap ini sudah mulai teknis dalam mengatur penyusunan atas RUU yang akan dibahas bersamaan dengan Naskah Akademik-nya. Mengingat kasus dalam penulisan ini terkait dengan RUU Cipta Kerja, maka dari itu tanggung jawab keterbukaan tersebut berada di tangan kekuasaan eksekutif sebagai pemrakarsa. Beberapa pengaturan atas proses partisipasi publik dalam proses ini diantaranya :

- a. Pasal 174 ayat (2) dan (3) jo. Pasal 175 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (disingkat Perpres 87 / 2014); dan

Dalam ketentuan ini telah diatur bahwasannya setiap RUU yang sedang dalam proses penyusunan atau pembahasan wajib dibuka oleh pemerintah melalui sistem informasi dari instansi pemrakarsa.

- b. Pasal 45 ayat (1), (3), dan (4) Perpres 87 / 2014;

Dalam ketentuan ini telah diatur mengenai panitia kerja oleh instansi pemrakarsa mengenai sebuah kegiatan penyusunan dari sebuah RUU, komposisi dari panitia

kerja instansi pemrakarsa tersebut dapat terdiri atas bidang hukum instansi pemrakarsa dan/atau bersama dengan kementerian lain yang berhubungan dengan substansi RUU dan/atau bersama lembaga lain non-kementerian selama berkaitan dengan substansi RUU, pakar, akademisi, serta ahli.

Berkaitan dengan bahan hukum partisipasi dalam tahap ini, terdapat beberapa hal yang menarik untuk dianalisis lebih lanjut. Mengenai panitia kerja tersebut khususnya perlu diperhatikan lebih lanjut oleh pemerintah, mengingat panitia kerja dari RUU Cipta Kerja telah dipimpin oleh Ketua KADIN.²⁴ Permasalahan dalam hal tersebut tentunya mencederai proses pelaksanaan dari Pasal 5 huruf g UU P3U, dimana nilai keterbukaan dan partisipasi berlaku untuk semua lini masyarakat, tindakan pemerintah sebagai pemrakarsa berlawanan dengan asas keterbukaan terbukti dengan meninjau materi muatan dari RUU Cipta Kerja itu tersendiri. RUU Cipta Kerja mengurus kluster ketenagakerjaan, dimana dalam hubungan ketenagakerjaan sudah lazim diketahui terdapat subjek pemberi kerja dan pekerja, mengingat KADIN sebagai organisasi yang bergerak dalam hal pemberi kerja, maka dari itu dapat dikatakan proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan RUU Cipta Kerja, dalam kluster ketenagakerjaan bersifat timpang terhadap pekerja dengan menetapkan pemberi kerja sebagai ketua dalam panitia kerja RUU Cipta Kerja. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf g UU P3U serta peraturan teknis turunannya pada Pasal 45 ayat (1), (3), dan (4) Perpres 87 / 2014, pada hakikatnya pembentukan panitia kerja oleh instansi pemrakarsa disahkan apabila menggunakan lembaga lain non-kementerian selama berhubungan dengan substansi dari RUU yang akan disusun, maka dari itu seyogyanya demi memenuhi asas keterbukaan yang baik demi semua lini masyarakat, pemerintah seharusnya secara proporsional memperlakukan seluruh subjek hukum yang terkait dengan RUU Cipta Kerja dan tidak memberikan peluang kepada salah satu subjek hukum untuk menjadi ketua dari panitia kerja pemerintah.

²⁴ Abdul Aziz, 'Daftar Anggota Satgas Omnibus Law: James Riady hingga Erwin Aksa', (*tirto.id*, 2019) <<https://tirto.id/daftar-anggota-satgas-omnibus-law-james-riady-hingga-erwin-aksa-enxx>> diakses pada 29 Desember 2020.

Selain pembatasan terhadap partisipasi pada panitia kerja dari RUU Cipta Kerja, pemenuhan atas hak keterbukaan juga kerap kali ditemukan kesulitan dalam pembukaan naskah draf RUU Cipta Kerja. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya terdapat kesulitan oleh tim KontraS dan Ombudsman RI. Sebagai informasi tambahan dalam kurun proses penyusunan ini kerap ditemukan kesulitan bagi Komisioner Komnas HAM, Choirul Anam, dalam menemukan draf naskah resmi RUU Cipta Kerja, sehingga beliau hanya memanfaatkan sumber-sumber liar yang berkeliaran dalam media sosial saja.²⁵ Dalam hal ini terlihat terdapatnya sebuah kesulitan dalam pelaksanaan dalam asas keterbukaan pada Pasal 5 huruf g UU P3U, ketidaksinambungan dari proses keterbukaan akan mempersulit juga secara koheren proses partisipasinya. Maka dari itu, tidak heran apabila sampai pada tanggal 7 April 2020 proses ini selesai dengan diteruskannya surat presiden, draf NA, dan draf RUU, tidak ada proses partisipasi yang dapat dikatakan berarti dalam tahap penyusunan, hanya diwarnai oleh penolakan massal.

Pembahasan merupakan tahapan ketiga, namun pembahasan memiliki dua tahap terpisah lainnya diantaranya pembahasan tingkat 1 (satu) dan pembahasan tingkat 2 (dua), dalam penulisan kali ini akan lebih diperhatikan kepada pembahasan tingkat 1 (satu) saja mengingat dalam proses pasca pembahasan tingkat 1 (satu) diantaranya adalah pembahasan tingkat 2 (dua), pengesahan, dan pengundangan sudah tidak ada proses partisipasi yang berarti, hanya keterbukaan saja. Dalam pembahasan tingkat 1 (satu), telah diatur mekanisme partisipasi diantaranya:

- a. Pasal 243 huruf b Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (disingkat Peraturan DPR 1 / 2020);
Penegasan atas hak masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam proses dalam proses pembahasan sebuah RUU.
- b. Pasal 244 dan Pasal 245 Peraturan DPR 1 / 2020; dan

²⁵ Dian Erika Nugraheny, 'Pembahasan Draft Omnibus Law Tertutup, Komnas HAM: Pelanggaran Serius Konstitusi', (*Kompas News*, 2020) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/30/19160111/pembahasan-draf-omnibus-law-tertutup-komnas-ham-pelanggaran-serius?page=all>> diakses pada 29 Desember 2020.

Mekanisme partisipasi yang dilaksanakan oleh masyarakat baik tertulis maupun lisan kepada pimpinan Badan Legislasi.

c. Pasal 246 Peraturan DPR 1 / 2020.

Kewajiban bagi DPR untuk memberikan *feedback* atau tanggapan terhadap setiap partisipasi publik yang telah masyarakat laksanakan.

Setelah meninjau peraturan perundang-undangan tersebut, akan dianalisis lebih lanjut mengenai tindakan pemerintah dalam praktik partisipasi publik untuk proses pembahasan. Berdasarkan Rapat Panja Badan Legislasi tertanggal 20 April 2020, dalam rapat tersebut sudah disepakati bahwasannya pembahasan dari RUU Cipta Kerja untuk selanjutnya akan mempertimbangkan suara dari banyak pihak.²⁶ Ketentuan tersebut diperjelas dalam kesimpulan rapat yang sudah disepakati akan mengundang para narasumber yang pro-kontra serta elemen yang lebih luas seperti mahasiswa, organisasi masyarakat, secara khusus disebutkan serikat pekerja. Dengan mengacu kepada hasil rapat tersebut, maka dari itu dapat diketahui peluang partisipasi publik dalam undangan RDPU akan diperluas.

Namun, dalam proses pelaksanaannya tindakan pemerintah khususnya DPR justru telah melawan kesepakatan rapatnya sendiri, dalam proses RDPU yang dilaksanakan pada pembahasan tingkat satu, masih tidak terdapat sebuah pengundangan bagi serikat pekerja maupun mahasiswa. RDPU yang dilaksanakan oleh DPR juga tidak bernuansa partisipatif sebagaimana telah diatur oleh Pasal 5 huruf g dan Pasal 96 UU P3U, namun bernuansa kepada para ahli bahkan KADIN walaupun sudah menjadi ketua panitia kerja dari RUU Cipta Kerja. Pemenuhan atas pihak-pihak kontra juga masih tidak terpenuhi, subjek hukum yang diatur dalam setiap klasterisasi juga tidak diperhatikan dengan baik. Dalam hal ini misalnya UU Kehutanan, tidak ada penarikan aspirasi RDPU bagi para ahli kehutanan, baik ahli kehutanan dalam arti teknik kehutanan maupun ahli hukum kehutanan ataupun organisasi yang memiliki garis kegiatan perlindungan hutan misalnya. RDPU

²⁶ Dewan Perwakilan Rakyat, 'RUU tentang Cipta Lapangan Kerja (Omnibus Law)', (*dpr.go.id*, 2020) <<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-RJ-20200512-015521-5041.pdf>> diakses pada 27 Desember 2020.

yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak mencerminkan cita-cita keterbukaan bagi semua lini masyarakat dalam UU P3U.

Pendekatan Tangga Partisipasi terhadap *Omnibus Law* di Indonesia

Selain menggunakan telaah pendekatan normatif, pendekatan konsep dari Sherry Arnstein juga menarik untuk melihat anomali partisipasi tersebut. Gagasan dari teori Sherry Arnstein, pada hakikatnya mencoba melakukan konkritisasi terhadap abstraksi dalam kata-kata ‘partisipasi’ agar menjadi konkrit dan jelas mengenai pemaknaan terhadap partisipasi²⁷ Konsep tersebut akan dijelaskan lebih lanjut sebelum mengimplementasikannya sebagai pisau analisis dalam kasus keterbukaan dan partisipasi publik terhadap RUU Cipta Kerja. Konsep tersebut menurut Sherry Arnstein membagi 3 (tiga) kategori partisipasi diantaranya:²⁸

a. Degree of Citizen Power (Partisipatif)

- Tangga 8 (delapan) Kendali Masyarakat adalah masyarakat memiliki kendali penuh dalam memutuskan, mengawasi, serta mengendalikan sebuah kebijakan.
- Tangga 7 (tujuh) Delegasi Kekuasaan adalah keadaan dimana masyarakat masih memiliki kewenangan yang lebih tinggi dari pemerintah untuk memutus, mengawasi, serta mengendalikan sebuah kebijakan.
- Tangga 6 (enam) Kemitraan adalah keadaan dimana masyarakat dan pemerintah memiliki kewenangan yang sama dalam hal memutus, mengawasi, serta mengendalikan sebuah kebijakan.

b. Degree of Tokenism (Partisipasi Semu)

- Tangga 5 (lima) Peredaman adalah keadaan dimana masyarakat memiliki pemikiran serta saintifikasi tersendiri terhadap sebuah kebijakan, namun dikandaskan oleh sebuah tindakan pemerintahan, misalnya *voting* dalam

²⁷ Herlambang P. Wiratraman, ‘Urgensi dan Strategi Melibatkan Partisipasi Publik dalam Reformasi Regulasi’ *International Symposium on Role of Ministry of Law and Human Rights on Regulation Reformation*, (2018).[5].

²⁸ Muhyar Nugraha, ‘Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah’ (2016) III YUSTISI.[34].

sebuah parlemen.

- Tangga 4 (empat) Konsultasi adalah keadaan dimana masyarakat diterima untuk hadir dalam sebuah instrumentasi partisipasi publik, pendapatnya didengar oleh pemerintah, kemudian kegiatan tersebut sudah dipandang sebagai partisipasi.
- Tangga 3 (tiga) Penginformasian adalah keadaan dimana komunikasi masyarakat dengan pemerintah sudah berubah menjadi 1 (satu) arah saja, masyarakat dianggap sudah berpartisipasi ketika sudah menerima informasi.

c. Degree of Nonparticipations (Non – Partisipatif)

- Tangga 2 (dua) Terapi adalah keadaan dimana masyarakat diminta untuk memenuhi partisipasinya kepada lembaga lain terhadap kebijakan yang tidak dapat diterima, misalnya pengujian untuk review kebijakan;
- Tangga 1 (satu) Manipulasi adalah keadaan dimana pemerintah melakukan sebuah ‘tindakan’ kepada masyarakat bahwasannya pemerintah telah melaksanakan sebuah proses yang partisipatif.

Pemenuhan terhadap kebutuhan informasi dan partisipasi publik oleh pemerintah masih belum memenuhi kata partisipatif, proses dari keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan RUU Cipta Kerja kiat bersifat partisipasi semu bahkan non-partisipatif. Dalam hal non-partisipatif misalnya, penolakan yang diterima oleh tim KontraS terhadap permohonan pembukaan informasi draf RUU Cipta Kerja yang diklasifikasikan sebagai informasi yang dikecualikan tidak dilampirkan uji konsekuensinya, hal tersebut jelas-jelas merupakan praktik dari *degree of nonparticipations* dimana masyarakat telah di manipulasi dengan keadaan seakan – akan RUU Cipta Kerja merupakan sebuah informasi yang rahasia, padahal dalam UU KIP sudah jelas RUU Cipta Kerja merupakan sebuah informasi yang wajib diumumkan secara berkala, maka dari itu apabila mengacu kepada UU KIP secara teoritis, seharusnya tanpa adanya permohonan dari tim KontraS, RUU Cipta Kerja secara otonom sudah dibuka terlebih dahulu oleh Pemerintah.

Kemudian dalam proses pembentukan panitia kerja RUU Cipta Kerja juga kerap kali ditemukan dalam proses pembentukan panitia kerja dalam RUU Cipta

Kerja. KADIN sebagai lembaga non-pemerintah yang di dominasi oleh pemberi kerja menerima *degree of participations* dengan tangga kemitraan dalam kerangka panitia kerja RUU Cipta Kerja, namun pada sisi lainnya serikat pekerja KSPI hanya menerima audiensi yang pada akhirnya dapat dikandaskan oleh *voting* parlemen maka dari itu menerima *degree of tokenism* dengan tangga peredaman, padahal RUU Cipta Kerja akan mempengaruhi UU Ketenagakerjaan sebagai UU *existing*.

Terakhir dalam proses pembahasan juga melaksanakan RDPU yang dapat dikatakan karikatif. Para undangan RDPU yang diminta pendapatnya terhadap RUU Cipta Kerja juga hanya berasal dari lini masyarakat ahli, bahkan KADIN yang sudah menerima proses kemitraan dalam panitia kerja pembentukan RUU Cipta Kerja dari pemerintah justru menerima RDPU kembali dari Badan Legislasi DPR. Terhadap proses RDPU tersebut tidak ditemukan proporsionalitas penarikan aspirasi, sehingga proses partisipasi hanya sebagai proses formal tanpa adanya keseriusan dan itikad baik dari pemerintah untuk memformulasikan RUU Cipta Kerja sebaik mungkin, terhadap RDPU dalam proses pembahasan tingkat 1 hanya dapat mencapai *degree of tokenism* dengan tangga partisipasi empat mengenai konsultasi, dimana pemerintah memanggil beberapa lini masyarakat kemudian menganggapnya sebagai pemenuhan dari partisipasi publik.

Kesimpulan

Artikel ini menegaskan bahwa proses implementasi dari *omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum, dalam kasus ini Indonesia masih perlu untuk disesuaikan lebih lanjut terhadap UU P3U. Berdasarkan pendekatan konsep dari *legal transplant* dengan pemenuhan atas resepsi dalam hukum, masih terdapat beberapa masalah terhadap pemenuhannya. *Pertama*, masih belum ada pengaturan terkait penggunaan *omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum. *Kedua*, perlunya ada sebuah pengaturan terhadap eksepsi mengenai sistem pembentukan *the single subject rule* yang telah dianut dalam UU P3U. *Ketiga*, masih belum ada kajian lebih lanjut terhadap keberlakuan dari landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis terhadap UU *existing*. Kemudian terkait pemenuhan atas resepsi dalam

masyarakat juga masih belum optimal terlaksana dengan baik. Masih terdapat beberapa masyarakat yang tidak mengetahui pemaknaan atas metode ini.

Kemudian terkait proses pemenuhan akan hak masyarakat dalam keterbukaan informasi serta partisipasi publik masih belum terlaksana dengan baik, selain belum terlaksananya resepsi dalam masyarakat dengan baik, terdapat beberapa alasan lain. *Pertama*, dalam beberapa peristiwa, masih ditemukan tindakan – tindakan pemerintah yang enggan membuka informasi kepada publik, bahkan tanpa uji konsekuensi sebagai syarat pengecualian informasi berdasarkan UU KIP. *Kedua*, pelaksanaan dari asas keterbukaan dalam kerangka partisipasi dari UU P3U juga masih belum terlaksana bagi semua lini masyarakat sebagaimana penjelasan dari asas keterbukaan, RDPU kerap mengandalkan akademisi atau praktisi saja, bahkan menempatkan Ketua Umum KADIN sebagai ketua panitia kerja padahal RUU Cipta Kerja akan menyentuh substansi dari UU Ketenagakerjaan. *Ketiga*, partisipasi publik yang dilaksanakan juga masih belum mencapai *degree of participations*, tindakan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan hak berpartisipasi dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja masih berkisar kepada *degree of tokenism* bahkan *degree of non-participations* berdasarkan pendekatan konsep tangga partisipasi.

Daftar Bacaan

Buku

Azhary, Muhammad Tahir, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, Dan Hukum Islam: Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, S.H. Akademisi, Praktisi, dan Politisi* (Prenada Media 2012).

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang - Undangan* (Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional 2008).

Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan I Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Kanisius 2007).

Manan, Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara* (Alumni 1997).

Tamanaha, Brian Z., *Law As a Means to an End, Threat to the Rule of Law* (Cambridge University Press 2006).

Watson, Alan, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, (University of Georgia Press 1974).

Jurnal

Anggono, Bayu Dwi, 'Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia' (2020) IX *Rechtsvinding*.

Cakra, Putu Eka dan Sulistyawan, Aditya Yuli, 'Kompabilitas Penerapan Konsep Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia' (2020) II *Crepido*.

Chandranegara, Ibnu Sina, 'Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang - Undang' (2020) 28 *IUS QUIA IUSTUM*.

Febriananingsih, Nunuk, 'Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik' (2012) I *Rechtsvinding*.

Fitryantica, Agnes, 'Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law' (2019) VI *Gema Keadilan*.

Irfani, Nurfaqih, 'Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, Dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum' (2020) VI *Legislasi Indonesia*.

M. Dodek, Adam, 'Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations' (2017) 48 *Ottawa Law Review*.

Muhshi, Adam, 'Pemenuhan Hak atas Informasi Publik sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Good Governance' (2018) V *Lentera Hukum*.

Nugraha, Muhyar, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah' (2016) III *YUSTISI*.

Wiratraman, Herlambang P. 'Urgensi dan Strategi Melibatkan Partisipasi Publik dalam Reformasi Regulasi' *International Symposium on Role of Ministry of Law and Human Rights on Regulation Reformation*, (2018).

Laman

Aziz, Abdul, 'Daftar Anggota Satgas Omnibus Law: James Riady hingga Erwin Aksa', (*tirto.id*, 2016) <<https://tirto.id/daftar-anggota-satgas-omnibus-law>>

james-riady-hingga-erwin-aksa-enxx> diakses pada 29 Desember 2020.

Galih, Bayu, “BREAKING NEWS: Diteken Jokowi, Akhirnya UU Cipta Kerja Resmi Berlaku”, (*Kompas News*, 1995) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/11/02/23483311/breaking-news-diteken-jokowi-akhirnya-uu-cipta-kerja-resmi-berlaku>> diakses pada 27 Desember 2020.

Mukaromah, Vina Fadhotul, “Ini Pro Kontra yang Muncul Setelah Omnibus Law UU Cipta Kerja Disahkan”, (*Kompas News*, 1995) <<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/07/143101665/ini-pro-kontra-yang-muncul-setelah-omnibus-law-uu-cipta-kerja-disahkan?page=all>> diakses pada 27 Desember 2020.

Nugraheny, Dian Erika, ‘Pembahasan Draf Omnibus Law Tertutup, Komnas HAM: Pelanggaran Serius Konstitusi’, (*Kompas News*, 1995) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/30/19160111/pembahasan-draf-omnibus-law-tertutup-komnas-ham-pelanggaran-serius?page=all>> diakses pada 29 Desember 2020.

Putri, Budiarti Utami, “KontraS Minta Informasi Omnibus Law, Kemenkopolkam: Rahasia”, (*Tempo.co*, 1995) <<https://nasional.tempco.co/read/1308455/kontras-minta-informasi-omnibus-law-kemenkopolkam-rahasia>> diakses pada 27 Desember 2020.

Renaldo, Hendi, ‘Omnibus Law dalam Teori dan Melompati Praktik’, (Ombudsman RI, 2000) <<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--omnibus-law-dalam-teori-dan-melompati-praktik>> dikunjungi pada tanggal 28 Desember 2020.

Sine Nomine [s.n], “Menelusuri Asal-Usul Konsep Omnibus Law”, (*Hukumonline*, 2000) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e2c1e4de971a/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law/>> diakses pada 27 Desember 2020.

Sutiawan, Iwan, ‘Rancangan Omnibus Law Tertutup, Berpotensi Maladministrasi’, (*Gatra*, 1994) <<https://www.gatra.com/detail/news/467463/hukum/rancangan-omnibus-law-tertutup-berpotensi-maladministrasi%2031>> diakses pada 29 Desember 2020.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang

-Undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.