

Evaluasi Performa Legislasi dalam Pembentukan Omnibus Law Cipta Kerja: Kajian Legisprudensi

Idul Rishan

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

idul.rishan@uui.ac.id

Abstract

Legisprudence is an approach to lawmaking which emphasizes theoretical and practical rationality of legislation. It is used to assess lawmaking by analyzing the accountability of its procedure, openness, and participation. This study is aimed at examining and formulating indicators of legisprudence in the national lawmaking to assess how the the Omnibus Law on Job Creation was made. According to socio-legal study, the indicators are legality, validity, participation, openness, prudence, and acceptability. However, none of them was found during the deliberation of the law. In particular, the omnibus method is not recognized under the prevailing system. It also lacks public participation and accountability. Likewise, proposed changes were approved during the deliberation process. Lastly, the law was unclear and incongruent. In its Verdict Number 91/PUU-XVIII/2020, the Constitutional Court declared the law conditionally unconstitutional due to procedural flaws in its formation. Based on the assessment, the principles of legisprudence should be followed in the national lawmaking.

Keywords: lawmaking; legisprudence; legislative performance; omnibus law; Job Creation Law.

Abstrak

Legisprudensi merupakan sebuah pendekatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang menitikberatkan pada rasionalitas legislasi secara teori dan praktikal. Cara kerjanya menguji proses pembentukan hukum dengan analisis akuntabilitas prosedur, keterbukaan, dan partisipasi. Artikel ini bermaksud mengkaji dan merumuskan indikator standar legisprudensi dalam pembentukan hukum nasional dan menggunakannya untuk mengevaluasi pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, suatu undang-undang yang dibentuk dengan teknik omnibus law. Dengan studi sosiolegal, artikel ini mengajukan dan menawarkan enam indikator prinsip legisprudensi dalam pembentukan hukum nasional, yaitu legalitas, validitas, partisipasi, keterbukaan, kehati-hatian, dan akseptabilitas. Pada saat digunakan untuk mengevaluasi pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, artikel ini tidak menjumpai satu pun dari keenam indikator tersebut yang terpenuhi. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh performa legislasi yang tidak memiliki dasar hukum dalam penggunaan teknik omnibus law, tidak partisipatif dan demokratis, tidak akuntabel, adanya perubahan materi muatan di luar tahapan persetujuan, serta adanya ketidakjelasan dan ketidaksinkronan rumusan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat, sesungguhnya telah mengonfirmasi sekaligus menjustifikasi adanya pelanggaran asas dan prosedur dalam pembentukannya. Dengan evaluasi performa legislasi yang demikian itu, maka artikel ini mendorong penting untuk diadaptasi dan digunakannya prinsip legisprudensi dalam pembentukan hukum nasional.

Kata kunci: pembentukan hukum; legisprudensi; performa legislasi; omnibus law; UU Cipta Kerja.

A. Pendahuluan

Artikel ini bermaksud mengevaluasi performa legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yang merupakan undang-undang yang dibentuk berdasarkan metode omnibus law, akan dijadikan sebagai bahan penelaahan dalam evaluasi performa legislasi ini. Dalam upaya evaluasi tersebut, artikel ini menggunakan dan merumuskan pendekatan legis-

prudensi.

Pembahasan evaluasi performa legislasi dengan pendekatan legisprudensi ini perlu dilakukan seiring diperkenalkan dan digunakannya metode atau teknik omnibus law dalam pembentukan pada UU Cipta Kerja. Dalam beberapa konsep yang dibangun melalui doktrin¹ dan hasil-hasil studi terdahulu,² *omnibus law* merupakan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang menitikberatkan pada penyederhanaan teknik legislasi karena sifatnya merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus.³ Menurut Black's Law Dictionary, omnibus merupakan praktik legislasi yang merumuskan dan menggabungkan sejumlah sektor pengaturan undang-undang yang berbeda ke dalam satu rancangan undang-undang.⁴

Definisi di atas menunjukkan bahwa produk hukum dengan teknik omnibus akan mengenyampingkan beberapa undang-undang yang terkait dan beririsan dengan satu sama lainnya. Penyampingan beberapa undang-undang dilakukan agar tujuan dari pembuatan undang-undang dengan metode omnibus dapat tercapai tanpa biaya yang besar.⁵ Sebagai sebuah pilihan metode pembentukan

1 Maria Farida Indarti menerjemahkan omnibus law sebagai satu undang-undang yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Maria Farida Indrati, "Omnibus Law UU Sapu Jagat," *Kompas*, 4/1/2020, hlm. 6.

2 Adam M. Dodek mendefinisikan omnibus law sebagai suatu metode untuk mengubah isi undang-undang ke dalam satu undang-undang guna mewujudkan penyederhanaan dan harmonisasi di setiap level peraturan. Adam M. Dodek, "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Deliberation," *Ottawa Law Review*, 48, 1 (2017), hlm. 12.

3 Louis Massicotte, "Omnibus Bills in Theory and Practice", *Parliamentary Review*, 13, 1 (2013) hlm. 14.

4 "Omnibus bill in legislative practice is 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". Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary* (U.S. West Publishing Company, edisi dua, 1910), hlm. 852.

5 Ibnu Sina Chandranegara, "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2

peraturan perundang-undangan, omnibus dipercaya akan mempersingkat pelaksanaan proses legislasi, mencegah kebuntuan proses pembahasan rancangan di parlemen, mengefisiensi anggaran legislasi, dan dapat membangun harmonisasi di level peraturan perundang-undangan. Namun di sisi lain omnibus juga mengandung sejumlah aspek kelemahan. Beberapa di antaranya sifat teknik pembentukan yang terlalu pragmatis, mengurangi ketelitian, kehati-hatian, dan membatasi ruang partisipasi publik sehingga cenderung tidak demokratis.⁶

Dalam perkembangan akhir-akhir ini, omnibus law diperkenalkan dan diadopsi oleh pemerintahan Jokowi-Ma'ruf untuk membentuk undang-undang tertentu, termasuk UU Cipta Kerja. Menariknya, teknik legislasi omnibus yang ditransplantasi dari model sistem hukum negara-negara *common law* ini kenyataanya melahirkan delegitimasi sosial secara masif di masyarakat. Ledakan eskalasi massa diakibatkan oleh teknik omnibus ini diklaim memupuk kembali tumbuhnya “pohon otoritarianisme”⁷ yang anti demokratis. Proses legislasinya dikebut secara cepat, tanpa partisipasi, dan juga tidak akuntabel.

Performa legislasi yang diperankan oleh DPR dan Presiden justru memicu krisis politik legisprudensi.⁸ Legisprudensi, diperkenalkan Wintgens dalam *Legisprudence: a New Theoretical Approach to Legislation*, merupakan sebuah pendekatan yang menekankan studi rasionalitas legislasi secara teori dan praktikal. Cara kerjanya menguji proses pembentukan hukum dengan analisis keterbukaan dan partisipasi. Legitimasi sosial menjadi ide dasar untuk merepresentasikan rasionalitas pembentukan hukum. Partisipasi publik menjadi basis utama dalam proses pembentukan undang-

(2020), hlm. 250.

6 Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia,” *Jurnal Rechtsvinding*, 9, 1, (2020), hlm. 35.

7 Ulil Abshar Abdala, “Berseminya Lagi Pohon Otoritarianisme,” *Kompas*, 2/11/2020, hlm. 6.

8 Herlambang P. Wiratraman, “Krisis Politik Legisprudensi,” *Kompas*, 14/04/2020, hlm. 6.

undang, mulai dari prakarsa sampai sampai pada level pengundangan. Upaya ini dilakukan guna merefleksikan *people willing* sebagai dasar bekerjanya kontrak sosial dalam praktik legislasi.⁹

Melalui pendekatan legisprudensi, setidaknya standar pembentukan undang-undang yang dimulai dari prakarsa, pembahasan, persetujuan, pengesahan dan pengundangan tidak dapat dimaknai sebagai tertib prosedur semata, melainkan juga kualitas proses pembentukan sebuah undang-undang. Studi ini mencoba meng-evaluasi performa¹⁰ legislasi pembentukan omnibus law cipta kerja ditinjau dari pendekatan legisprudensi.

Studi ini dimaksudkan untuk memperoleh tiga hal. Pertama, untuk merumuskan indikator standar legisprudensi dalam pembentukan hukum nasional. Kedua, menganalisis setiap tahapan pembentukan Omnibus Law UU Cipta Kerja berdasarkan pendekatan legisprudensi. Ketiga, menawarkan tindaklanjut evaluasi performa legislasi terhadap pembentukan undang-undang. Studi ini merupakan penelitian sosio-legal dengan penyajian analisis secara kualitatif. Evaluasi performa legislasi dalam studi ini dibatasi hanya pada aspek formil (*due process of law making*) yang diukur berdasarkan pendekatan legisprudensi.

B. Legisprudensi sebagai Indikator Pembentukan Hukum Nasional

Pada 2018 silam, ada kajian menarik yang dirilis Lalana dalam buku *Conception and Misconception of Legislation*. Lalana dkk. menuliskan bahwa ada semacam kebangkitan global studi legisprudensi yang

⁹ Luc J. Wintgens, *Legisprudence: Practical Reason in Legislation* (London: Ashgate Publishing Limited, 2012), hlm. 206 dan 234.

¹⁰ Evaluasi Performa Konstitusi diperkenalkan oleh studi Ginsburg dan Huq. Konsep ini pada dasarnya memberikan evaluasi atas performa konstitusi dengan menganalisis teks konstitusi dengan realitas hukum dan politik. Evaluasi diberikan dalam kerangka memberikan ide atau gagasan dalam memangkas jarak (gap) antara aspek sollen dan sein. Tom Ginsburg dan Aziz Huq, "Assessing Constitutional Performance," dalam *Assessing Constitutional Performance*, ed. Tom Ginsburg dan Aziz Huq (New York, Cambridge University Press, 2016), hlm. 6.

terjadi secara masif di Amerika dan Eropa. Studi ini mencoba merespons aliran *critical legal studies* yang pada prinsipnya menilai hukum tidak lebih dari determinasi kekuasaan. Sementara dalam studi legisprudensi, pembentukan hukum bukan hanya soal warna kepentingan kekuasaan, tetapi juga rasionalitas¹¹ dan legitimasi sosial. Singkatnya, hukum tidak selalu menjadi determinan atas politik, melainkan interdeterminan. Sekalipun hukum merupakan resultante politik, prosesnya tetap dibatasi oleh Konstitusi dan undang-undang.¹² Praktik legislasi tidaklah melulu bersifat agonistik yang hanya menebalkan kekuatan mayoritas partai politik di atas segalanya.¹³ Seperti halnya Cohen yang menegaskan bahwa kehadiran studi legisprudensi merupakan asa untuk merepresentasikan kedaulatan rakyat.¹⁴

Setidaknya ada lima tujuan besar menurut Wintgens yang menguatkan bahwa pendekatan legisprudensi bisa menjadi ide pokok pemikiran dalam pembentukan hukum. Pertama, legisprudensi merupakan teori yang muncul dari kerangka hukum yang responsif, yang juga dapat digunakan sebagai pendekatan baru

11 Rasionalitas dalam demokrasi juga sebanarnya dikuatkan oleh pandangan Cass R. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do* (New York: Oxford University Press, 2001), hlm. 240.

12 Lalana menegaskan bahwa *the quality of the lawmaking process a key legisprudential concern is becoming an increasingly relevant factor in the judicial review of statutes*. A Daniel Oliver-Lalana, “Legislative Deliberation and Judicial Review: Between Respect and Disrespect for Elected Lawmakers”, dalam *Conception and Misconception of Legislation*, ed. A Daniel Oliver-Lalana, (Switzerland: Springer Publishing, 2018), hlm. 207-9.

13 Tatsuo Inoue, “The Rule of Law as The Law of Legislation,” dalam *Legislation in Context: Essay in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens & Phillippe Thion (U.K. Ashgate Publishing Limited, 2007), hlm. 56.

14 Menurut Cohen, cara kerja yurisprudensi dan legisprudensi memiliki satu titik persamaan, yaitu menekankan pada realitas sosial. Dalam yurisprudensi hakim bisa membentuk norma hukum dikala hukum positif tertinggal dengan realitas sosial. Sementara legisprudensi bekerja dalam kerangka asas, realitas hukum, dan legitimasi sosial. Tujuan dari legisprudensi memberikan rasionalisasi dari beragam kepentingan politik guna menentukan pilihan kebijakan yang terbaik dalam membentuk undang-undang. Julius Cohen, “Towards Realism in Legisprudence,” *The Yale Law Journal Volume*, 59, 5 (1950), hlm. 897.

untuk menumbuhkan teori dan asas-asas legislasi serta asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan. Kedua, legisprudensi adalah pencocokan kebijakan dasar dan penegakan hukum yang bersifat *top-down*. Ketiga, legisprudensi diyakini mampu menyinergikan kelemahan teori struktural fungsional, demokrasi elite, dan demokrasi partisipatif. Keempat, legisprudensi merupakan teori yang dibangun dengan menyesuaikan kekhususan, keragaman dan kondisi sosial sesuai dengan perkembangan hukum. Kelima, pendekatan legisprudensi yang cenderung fenomenologis dan positivisme dan bercirikan triangulasi konsep, metode, manajemen dan fakta.¹⁵

Berkaca pada tujuan yang baik itu, maka studi legisprudensi seharusnya bisa menjadi warna baru dalam lanskap pembentukan hukum nasional. Ia bisa menjadi penawar untuk merasionalisasi proses politik di parlemen dan juga menjadi pedoman bagi hakim untuk menilai dan menguji keabsahan sebuah undang-undang. Dalam merumuskan indikator legisprudensi sebagai acuan pembentukan hukum nasional, artikel ini memadukan beberapa konsep dan studi terdahulu yang kerap menjadi dasar asesmen terhadap kualitas pembentukan produk hukum.

Jika merujuk pada asas-asas pembentukan hukum yang diadopsi dalam hukum nasional, sebenarnya tidak berbeda jauh dengan asas umum pembentukan peraturan yang berlaku secara global. Tabel 1 berikut menyajikan perbandingan asas (*general principle*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Studi Anggono menegaskan pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif, partisipatif, dan populis akan mencerminkan beberapa ciri. Pertama, melihat kebutuhan hukum terutama berasal dari masyarakat untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kedua, gagasan pembentukan dapat berasal dari masyarakat, dan mereka harus diberi kesempatan untuk menyampaikan pendapatnya tentang segala ketentuan yang akan mengatur dan mengikat mereka. Ketiga, menghindari pembentukan

¹⁵ Marthen Arie, "An Approach of Legisprudence Theory to Assess the Quality of Local Regulation," *Hasanuddin Law Review*, 2, 3 (2016), hlm. 376.

Tabel 1. Standar Pembentukan Hukum Nasional dan Global¹⁶

Standar Nasional ¹⁷	Standar Global ¹⁸
Kejelasan tujuan	Kedayaagunaan (<i>funcionality</i>)
Kelembagaan/ pejabat pembentuk yang tepat	Dibentuk oleh lembaga formal yang absah (<i>legality with regards to formality, involves a responsible institution</i>)
Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan	Kesesuaian dengan substansi dan hierarki hukum (<i>legality with regards to a substance, complies with the hierarchy of norms</i>)
Dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasil gunaan	Efektif dan efisien (<i>effectiveness and efficiency</i>)
Kejelasan rumusan	Kejelasan rumusan (<i>clarity</i>)
Keterbukaan	Keterbukaan (<i>public participation</i>)

peraturan perundang-undangan yang akan menghambat opini publik sebagai salah satu ciri negara demokrasi.¹⁹

Studi Flores pada 2009 telah memberikan rambu-rambu yang perlu diperhatikan dalam pemenuhan indikator legisprudensi atas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Flores, ada lima indikator yang bisa dijadikan standar pembentukan hukum. Pertama, rasionalitas bahasa (*linguistic rationality*), bahwa setiap peraturan perundang-undangan memiliki bahasa yang jelas dan presisi guna mencegah terjadinya ambiguitas dan ketidakpastian hukum. Kedua, rasionalitas legal formal (*legal-formal rationality*),

16 Diolah kembali oleh penulis setelah melihat Kai Hauerstein, “Context and Analysis: Twenty Years of Regulatory Reform,” dalam *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, ed. Widodo Ekatjahjana, Kai Hauerstein, dan Daniel Heilmann (Jakarta: Hanns Seidel Foundation, The Ministry of Law and Human Rights Directorate General of Legislation, 2019), hlm. 79.

17 Disarikan dari Pasal 5 UU Nomor 15 Tahun 2019.

18 Standar global ini lebih banyak dipengaruhi atas hasil studi Xanthaqi, “To ensure the quality of regulations, many sub-goals need to be achieved, including overall compliance, effectiveness, efficiency, clarity, and plain language.” Helen Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules and Regulations* (London: Hart Publishing, 2014), hlm. 5.

19 Bayu Dwi Anggono, “The Politics of Law on The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation,” *International Journal of Business, Economics and Law*, 9, 4 (2016), hlm. 8.

bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dirumuskan secara legal dan valid serta memiliki koherensi hierarki hukum nasional. Ketiga, rasionalitas teleologis (*teleological rationality*), bahwa peraturan perundang-undangan memiliki manfaat dan dayaguna. Keempat, rasionalitas pragmatis (*pragmatic rationality*), bahwa peraturan perundang-undangan efektif secara sosial dan efisien secara ekonomi. Kelima, rasionalitas etis (*ethical rationality*), bahwa substansi undang-undang diharuskan adil dan benar.²⁰

Jauh sebelum studi Flores, Mader menguatkan konsepnya atas delapan indikator dalam pemenuhan kualitas legislasi sebuah peraturan perundang-undangan. Penjabaran atas studi Mader disajikan melalui Tabel 2.

Tabel 2. Konsepsi Mader dalam Mengukur Kualitas Legislasi²¹

Indikator	Penjelasan
Metode	Kualitas atas pilihan metode perumusan
Teknik	Kualitas atas teknik perumusan
Perancangan	Kualitas atas tata bahasa dan struktur
Komunikasi	Kualitas atas komunikasi pembentuk undang-undang dengan pemangku kepentingan
Prosedur	Kualitas formil/validitas prosedur pembentukan undang-undang
Manajemen	Kualitas perencanaan atas kebutuhan legislasi
Akseptabilitas	Akseptabilitas publik atas proses dan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan
Daya guna	Efektivitas dan daya guna sebagai kontrol sosial

Poin menarik dari Mader yang sekaligus menjadi keunggulan atas konsepsi Flores ialah pentingnya akseptabilitas publik atas proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Ciri ini menjadi warna yang kuat dalam studi legisprudensi yang menekankan rasionalitas dan akseptabilitas publik. Sejalan dengan konsepsi Irianto,

20 Imer B. Flores, “Legisprudence: the Role and Rationality of Legislators Vis a Vis Judges Towards the Realization of Justice,” *Mexican Law Review*, 1, 2 (2009), hlm. 108.

21 Luzius Mader, “Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation,” *Statute Law Review*, 22, 7 (2001), hlm. 120.

bahwa proses perumusan hukum tak hanya butuh legalitas formal melainkan juga legitimasi sosial. Protes publik yang masif tentu tidak bisa semata-mata hanya dimaknai sebagai bentuk kebebasan ekspresi. Untuk mengukur kinerja legislasi, instrumen *Rule of Law* (RoL) bisa digunakan sebagai indikator kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan. RoL dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu, (1) kepatuhan atas prosedur pembentukan hukum, (2) substansi yang ditawarkan, dan (3) mekanisme kontrolnya melalui peradilan yang independen. Berdasarkan tiga kategori RoL, maka kualitas pembentukan undang-undang bisa diperiksa apakah suatu produk legislasi memenuhi persyaratan atau tidak.²²

Berangkat dari pendekatan konseptual dan hasil-hasil studi terdahulu, artikel ini merumuskan enam indikator pemenuhan prinsip legisprudensi dalam pembentukan hukum nasional. Keenam indikator tersebut disajikan dalam Tabel 3.

Tabel 3: Indikator Legisprudensi dalam Pembentukan Hukum Nasional

Legisprudensi dalam Pembentukan Hukum Nasional	
Legalitas	Ketersediaan dasar hukum, metode dan teknik yang diatur dalam hukum nasional
Validitas	Akuntabilitas/kepatuhan atas prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan
Partisipasi	Keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan politik
Keterbukaan	Pemenuhan terhadap akses informasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan
Kehati-hatian	Ketepatan perumusan norma dengan penggunaan bahasa dan struktur yang jelas
Akseptabilitas	Akseptabilitas publik atas kinerja lembaga pembentuk hukum

Indikator sebagaimana Tabel 3 dirumuskan untuk mengevaluasi pembentukan undang-undang dari sisi prosedur (*due process of law making*). Indikator ini akan digunakan secara ekstensif dan intensif

²² Sulistiowati Irianto, “Pendidikan Hukum untuk Masa Depan Indonesia: Sebuah Catatan Kritis,” Makalah pada Orasi Ilmiah Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada ke-74, Yogyakarta, tgl 2/2/2020), hlm 15.

dalam mengevaluasi performa legislasi pembentukan omnibus law cipta kerja.

C. Performa Legislasi dalam Pembentukan Omnibus Law Cipta Kerja

Oleh karena studi ini dibatasi hanya pada aspek prosedur pembentukan undang-undang, maka penyajian akan difokuskan pada lima hal yaitu pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan dan pengundangan. Hasil asesmen memperlihatkan dalam due process of law making, performa legislasi DPR dan Presiden dalam pembentukan UU Cipta Kerja tidak memenuhi standar indikator legisprudensi. Hasil asesmen ini disajikan dalam Tabel 4.

Tabel 4: Hasil Asesmen Performa Legislasi dalam Pembentukan Omnibus Law Cipta Kerja

Tahapan Pembentukan	Performa Legislasi	Keterkaitan dengan Indikator Legisprudensi
Pengajuan	Ketiadaan dasar hukum perumusan omnibus law	Tidak memenuhi aspek legalitas
Pembahasan	Tidak demokratis	Tidak memenuhi aspek akseptabilitas
Persetujuan	Pengambilan keputusan yang tidak akuntabel	Tidak partisipatif
Pengesahan	Perubahan pasal di luar tahapan persetujuan	Tidak memenuhi aspek kehati-hatian
Pengundangan	Tidak memenuhi asas kejelasan rumusan	Tidak memenuhi aspek kehati-hatian

Pertama, dalam tahapan pengajuan. Sedari awal Rancangan Undang-Undang (RUU) ini diusung, metode omnibus law pada dasarnya belum diakomodasi baik dalam Konstitusi maupun UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).²³ Tidak ada satupun klausul pasal maupun lampiran yang melegitimasi metode omnibus. Doktrin *rule of law* sudah sangat menegaskan bahwa segala

²³ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang sebagiannya telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

aktivitas legislasi dibatasi oleh aturan yang mengatur bentuk dan substansi perundang-undangan. Kesemua aspek ini terkait dengan apa yang disebut dengan validitas hukum (*law's validity*).²⁴

Jika dilihat dari politik hukum pembentukannya, UU Cipta Kerja disusun guna mengubah beberapa ketentuan undang-undang ke dalam satu undang-undang. Dari sisi prosedur, kondisi demikian menjadi cukup kompleks. Sebab, hukum positif saat ini hanya mengenal perubahan undang-undang menggunakan sistem *single subject rule* atau perubahan hanya dimungkinkan pada satu jenis pengaturan.²⁵ Hal ini yang kemudian menjadi problem mendasar bagi Presiden dan DPR ketika menginisiasi RUU ini. Tidak ada aturan main yang baku, sehingga masing-masing lembaga pembentuk UU begitu longgar dalam menentukan prosedur di setiap tahapan pembentukan undang-undang.

Kedua, dalam tahapan pembahasan, proses dilakukan secara cepat (*fast track*) dan tertutup sebagaimana karakteristik mendasar dari *omnibus law*. Harus diakui, pemerintahan Jokowi-Ma'ruf ditopang dengan koalisi gemuk di DPR. Konsekuensi logisnya jelas, proses akan jauh lebih singkat karena sebagian besar parpol menjadi mitra koalisi pemerintah. Tentu tidak sulit bagi pembentuk undang-undang dalam mengambil keputusan politik dalam setiap tahapan pembahasan. Namun tanpa disadari, akseptabilitas publik atas proses pembahasan omnibus law justru menjadi relatif minim. Hasil survei Kompas menunjukkan sebanyak 59,7 persen responden menganggap pembahasan UU Cipta Kerja tidak demokratis. Hanya 20,7 persen yang menjawab demokratis, sementara 19,6 persen tidak tahu.²⁶

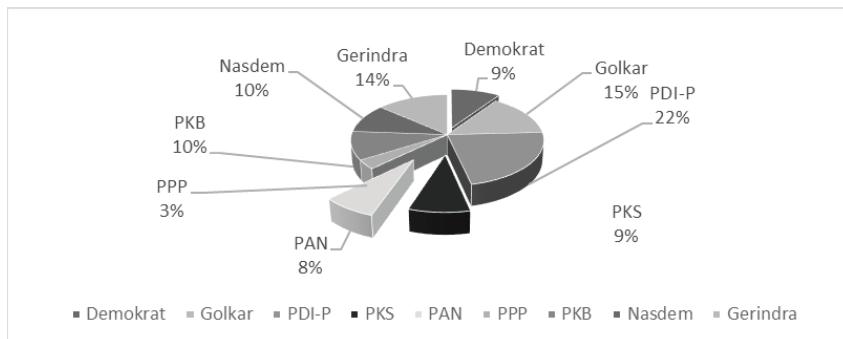
Ketiga, dalam tahapan persetujuan, pengambilan keputusan

24 Lihat Herlambang Perdana Wiratraman, "Legisprudence dan Pendekatan Sosio-Legal dalam Pembentukan Hukum: Konteks Indonesia," Makalah pada Continuing Legal Education (CLE) tentang Kontribusi Teori Legisprudensi dalam Pembentukan Hukum Nasional, diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 28/11/2012.

25 Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020), hlm. 7.

26 Survei diselenggarakan harian Kompas pada 20-22 Oktober 2020. *Kompas*, "Survei Litbang Kompas: 59,7 Persen Responden Anggap Pembahasan UU Cipta Kerja Tak Demokratis," 26/10/2020, hlm 3.

politik dalam persetujuan RUU Cipta Kerja menjadi sangat agonistik. Presiden didukung dengan koalisi kepartaian yang besar. Di luar partai koalisi, Partai Demokrat dan PKS, tidak mampu menjadi poros penyeimbang, sebab presiden mengantongi lebih dari 75 persen suara di DPR. Konfigurasi politik di bawah pemerintahan Jokowi-Ma'ruf (2019-2024) terlihat dalam Gambar 1.



Gambar 1: Peta Konfigurasi Politik²⁷

Membaca peta politik sebagaimana Gambar 1, sikap fraksi akan menjadi sangat mudah terbaca. *Walk Out* (WO) Partai Demokrat dalam pengambilan keputusan atas persetujuan RUU Cipta Kerja tentu tidak hanya dapat dimaknai sebagai kekalahan suara partai minoritas. Fenomena ini perlu dibaca dalam lanskap yang lebih luas. Imbasnya, demokrasi hanya diukur dengan kekuatan kuantitas tanpa diikuti dengan rasionalitas politik yang ajeg. Dari aspek moralitas Konstitusi, Dworkin mencatat bahwa pengambilan keputusan yang demokratis memiliki legitimasi sepanjang semua anggota legislatif dianggap setara dan diberikan hak yang sama dalam penentuan pengambilan keputusan politik.²⁸

Keempat, dalam tahapan pengesahan, ke(tak)normalan fungsi

27 Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2 (2020), hlm. 226.

28 Ronald Dworkin, *Freedom's Law: A Moral Reading of the American Constitution* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), hlm. 132: "democratic decision-making can only lay claim to legitimacy where all voters are regarded with equal worth by their peers".

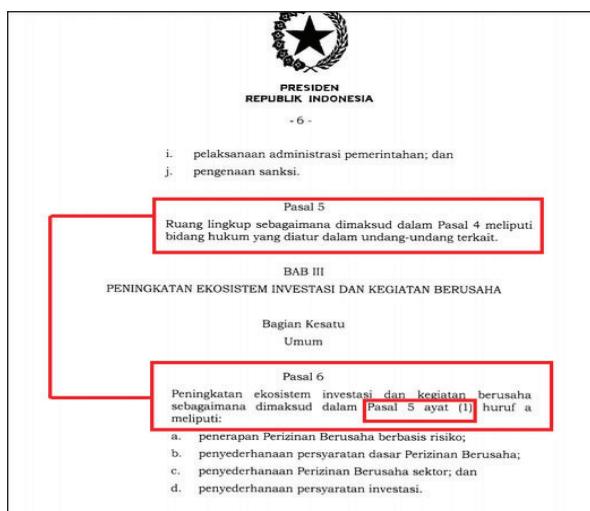
legislasi terbaca dengan ketiadaan akuntabilitas dalam pengesahan RUU Cipta Kerja. Ada gap antara naskah yang telah mendapatkan persetujuan bersama dan naskah yang akan disahkan untuk diundangkan. Ada beberapa pasal baru yang muncul,²⁹ kemudian ada juga beberapa klausul pasal yang dihilangkan.³⁰ Temuan ini tidaklah lazim, sebab pasca-persetujuan tidak dimungkinkan adanya perubahan substantif pada batang tubuh RUU. Selain itu, cacat redaksional yang ditemukan dalam batang tubuh Undang-Undang Cipta Kerja memberikan penegasan bahwa pengambilan keputusan politik dalam pengesahannya tidak didasarkan dengan prinsip kehati-hatian,³¹ sebagaimana terlihat dalam Gambar 2.

29 Dalam naskah versi 812 halaman, ketentuan itu diatur dalam Bab VIA. Posisinya disisipkan antara Bab VI dan Bab VII. Namun, dalam naskah versi terbaru dari pemerintah yang berjumlah 1.187 halaman, bab tersebut menjadi Bab VIIA. Disisipkan antara Bab VII dan Bab VIII. Perbedaan lain juga terlihat pada Bab VIA tentang Kebijakan Fiskal Nasional yang berkaitan dengan Pajak dan Restribusi. Versi 812 halaman, Bab VIA disisipkan di antara Bab VI dan Bab VII. Diolah atas hasil perbandingan dua naskah yang dipublikasi oleh DPR RI.

30 Pasal 46 UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi hilang dari naskah Omnibus Law UU Cipta Kerja yang sudah disetujui bersama antara Pemerintah dan DPR. Pasal itu tidak lagi tercantum dalam naskah 1.187 halaman. Pasal 46 terdiri dari empat ayat yaitu (1) Pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dilakukan oleh Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4). (2) Fungsi Badan Pengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan Pemerintah Pusat dapat terjamin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan Gas Bumi di dalam negeri. (3) Tugas Badan Pengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengaturan dan penetapan mengenai: a. ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak; b. cadangan Bahan Bakar Minyak nasional; c. pemanfaatan fasilitas Pengangkutan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak; d. tarif pengangkutan Gas Bumi melalui pipa; e. harga Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil; dan f. pengusahaan transmisi dan distribusi Gas Bumi. (4) Tugas Badan Pengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup tugas pengawasan dalam bidang-bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

31 Ditemukan kesalahan substansi yang cukup fatal pada Pasal 6 di Bab Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha. Pasal 6 menyebutkan, peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha

Presiden dan jajarannya melakukan keteledoran yang bersifat fatal, tanpa membaca dan mengevaluasi terlebih dahulu naskah RUU yang hendak disahkan. Dalam politik dan teknik legislasi, Stefanou & Xanthaki menyebut kondisi tersebut sebagai gejala ambiguitas sintaksis. Ambiguitas sintaksis adalah hasil dari struktur kalimat yang tidak jelas atau penempatan frasa atau klausa yang buruk.³²



Gambar 2: Cacat Redaksional UU Cipta Kerja

Kelima, tahapan pengundangan, performa legislasi yang banal tentu tidak harus diterima begitu saja (*taking for granted*). Kesalahan-

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (1) huruf a meliputi (a) penerapan perizinan berusaha berbasis risiko; (b) penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha; (c) penyederhanaan perizinan berusaha sektor; dan (d) penyederhanaan persyaratan investasi. Namun, rujukan ke Pasal 5 Ayat (1) tidak jelas karena dalam UU Cipta Kerja Pasal 5 tidak memiliki ayat. Pasal 5 hanya berbunyi, ruang lingkup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi bidang hukum yang diatur dalam undang-undang terkait. Lihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja Bab Peningkatan Ekosistem dan Kegiatan Berusaha.

32 Constantin Stefanou & Helen Xanthaki, "On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test," dalam *Drafting Legislation: A Modern Approach*, ed. Constantin Stefanou & Helen Xanthaki (U.K.: Ashgate Publishing Limited, 2008), hlm. 9.

kesalahan fundamental dalam bangunan-bangunan Pasal UU Cipta Kerja jelas tidak mencerminkan asas kejelasan rumusan dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam level praktik.³³

Langkah pemerintah untuk mendorong upaya perbaikan melalui “distribusi dua”³⁴ merupakan tindakan yang inkonstitusional. Dua alasan yang melatarbelakangi, pertama, UU yang telah diundangkan oleh DPR bersama Presiden harus dianggap berakhir atau selesai, dan juga memiliki kekuatan hukum mengikat. Kedua, baik di dalam Konstitusi maupun UU P3, Distribusi II tidak diatur dan dikenal sebagai bentuk dan tahapan dalam pembentukan maupun perubahan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, kesalahan substansi dan struktur undang-undang hanya bisa diperbaiki melalui dua jalur

33 Pasal 175 di Bab Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan untuk Mendukung Cipta Kerja. Pasal 175 angka 6 mengubah Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014. Pasal 53 itu terdiri atas 5 ayat yang mengatur soal syarat sah keputusan pemerintahan. Ayat (1) berbunyi, batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Ayat (2), jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dalam waktu paling lama 5 hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Ayat (3), dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan keputusan dan/atau tindakan sebagai keputusan atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Ayat (4), apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum. Ayat (5), ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden. Semestinya, ketentuan dalam Ayat (5) merujuk pada Ayat (4), atau bukan pada ayat (3) sebagaimana yang benar dalam UU Cipta Kerja. Lihat Pasal 175 UU Cipta Kerja di Bab Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan.

34 Distribusi dua sebagaimana dimaksud oleh pemerintah merujuk pada makna penyebarluasan peraturan perundang-undangan pada tahapan kedua. Bagi pemerintah, kesalahan redaksional bisa diperbaiki oleh pemerintah dan distribusi ulang undang-undang kepada masyarakat luas.

yaitu perubahan undang-undang atau dengan menerbitkan Perppu.³⁵

Berkaca pada hasil asesmen di atas, kerusakan sistemik yang terjadi pada masing-masing tahapan pembentukan UU Cipta Kerja juga tidak lepas dari performa kelembagaan partai politik yang bekerja masih jauh di bawah standar. Harus diakui, 20 tahun lebih proses demokratisasi yang ditempuh sejak 1999 sebenarnya belum mengakar kuat kepada pola perilaku partai politik dalam meningkatkan kualitas deliberasi terhadap praktik pembentukan hukum nasional. Pengabaian terhadap standar baku penyusunan dan pembentukan hukum di atas, tentu disebabkan akibat kemunculan kartelisasi politik sebagai penopang koalisi gemuk pemerintahan di bawah Jokowi-Ma'ruf.

Partai-partai penopang pemerintahan tidak memiliki independensi yang kuat sehingga sikap partai menjadi sangat mudah dimobilisasi oleh para pebisnis, elite birokrat, bahkan juga militer. Studi Ambardi yang dilakukan pada 2008 masih sangat relevan dalam melihat konteks di atas. Ambardi mengurai fakta bahwa partai-partai Indonesia tidak melalui sejarah perkembangan partai yang rapih seperti yang terjadi di Eropa. Tentunya hal ini sangat memengaruhi kemampuan partai untuk memobilisasi dukungan keuangan. Kemampuan, pengalaman, dan wawasan mereka dalam memobilisasi pendapatan partai sangat terbatas.³⁶ Akibatnya partai yang seharusnya mampu merepresentasikan kepentingan masyarakat luas, kemudian berevolusi menjadi platform perburuan rente dalam penyusunan dan pembentukan hukum nasional.

D. Tindak Lanjut Evaluasi

Berdasarkan hasil asesmen pada bagian sebelumnya, artikel ini merumuskan tiga rekomendasi sebagai bentuk evaluasi performa legislasi terhadap pembentukan undang-undang. Pertama, perlunya

³⁵ Bayu Dwi Anggono, “Memperbaiki Undang-Undang,” *Kompas*, 14/12/2020, hlm. 6.

³⁶ Kuskridho Ambardi, “The Making of The Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and its Origin” (Disertasi, Ohio State University, United States, 2008), hlm. 259.

menjamin aspek legalitas metode, jenis, hierarki dan materi muatan omnibus law ke dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil asesmen pada bagian sebelumnya memperlihatkan omnibus law belum memiliki legitimasi yang kuat dalam kerangka legislasi nasional. Hal ini yang kemudian menjadikan proses pembentukan dan perumusannya menjadi sangat spekulatif dan tidak akuntabel. Oleh karenanya penting kiranya keberadaan omnibus law perlu ditinjau kembali dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Kedua, aspek kepatuhan prosedur dalam setiap tahapan legislasi perlu menjadi perhatian penuh bagi pembentuk undang-undang. Validitas prosedur harus dilihat sebagai suatu mekanisme penting untuk membatasi kuasa pembentuk undang-undang. Seperti yang telah dituliskan oleh Thorburn bahwa kualitas legislasi mengacu pada kualitas isi undang-undang maupun dari segi tahapan prosedur legislasi. Dalam artian, demokrasi dan kualitas prosedur legislasi merupakan elemen penting dalam hal ini.³⁷ Bahwa hasil akan ditentukan melalui proses yang baik. Berkaca pada performa legislasi di atas, justru sebaliknya, tujuan mencoba menghalalkan segala cara (*the end justifies all means*).

Ketiga, delegitimasi sosial yang terjadi secara masif atas pembentukan UU Cipta Kerja memberikan penegasan bahwa kinerja legislasi DPR bersama Presiden sedang menampilkan performa di bawah standar. Perbaikan kinerja legislasi DPR dan Presiden menjadi kebutuhan mendesak guna memulihkan kembali kepercayaan publik atas performa legislasi nasional. Oleh karenanya transparansi dan partisipasi publik harus diberikan ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan politik di setiap tahapan legislasi.

Keempat, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-

³⁷ Rebecca Thorburn, “Stern When the Ends Justify the Means? Quality of Law-Making in Times of Urgency,” *The Theory and Practice of Legislation*, 7, 2 (2019), hlm. 88: “quality of legislation’ can be understood as to refer to the quality of the contents of the law as well as that of the legislative process, and that the interconnectedness between democracy and quality of legislation is an important element in this respect”.

XVIII/2020 atas pengujian formil UU Cipta Kerja telah menjustifikasi adanya pelanggaran asas dan prosedur dalam pembentukan undang-undang cipta kerja. Sudah seharusnya vonis Mahkamah Konstitusi mampu menjadi *trigger* bagi pembentuk undang-undang untuk ditindaklanjuti guna memperbaiki performa legislasinya. Mahkamah telah menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat sepanjang dalam dua tahun tidak dilakukan perbaikan sejak putusan diucapkan. Mahkamah menilai bahwa pembentukan sebuah undang-undang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Mahkamah memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki UU Cipta Kerja berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk *omnibus law* dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.³⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi pesan kuat bagi Presiden dan DPR agar memperhatikan aspek legalitas, validitas, partisipasi, keterbukaan, kehati-hatian dan akseptabilitas dalam proses pembentukan sebuah undang-undang. Di Indonesia, prosedur pembentukan UU menjadi penting diperhatikan mengingat UU merupakan salah satu sumber hukum terpenting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Artinya, UU digunakan sebagai dasar hukum untuk melakukan tindakan-tindakan negara dan pemerintahan.

Seperti yang diuraikan oleh Harijanti, dalam perspektif negara hukum, UU yang digunakan sebagai dasar tindakan tersebut haruslah dihasilkan dari sebuah prosedur yang juga diatur oleh hukum, yang tunduk pada prinsip-prinsip *legislative due process*. Prinsip tersebut menghendaki dilakukannya derajat deliberasi tertentu, dengan cara mengatur proses legislasi untuk menghasilkan UU yang berkualitas.³⁹

38 Lihat Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 413.

39 Susi Dwi Harijanti, "MK dan Keadilan Prosedural dalam Pembentukan Undang-Undang," dalam Prosiding Eksaminasi Publik "KPK Pasca Putusan

Harijanti merujuk pada tesis yang terlebih dahulu dibangun oleh Murphy yang menyatakan bahwa keadilan prosedural sangat ditentukan dari kualitas proses dan pengambilan keputusan dari pemangku kebijakan. Kriteria keadilan prosedural sangat ditentukan dengan (1) kepatuhan hukum dari pembentuk undang-undang (2) netralitas, dalam artian setiap pengambilan keputusan politik konsisten terhadap asas dan norma yang berlaku (3) dapat dipercaya, adanya transparansi mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan pengundangan (4) “voice” dalam artian terdapat alternatif yang disediakan oleh negara ketika masyarakat menggugat proses dan kualitas hasil legislasi.⁴⁰

Pada titik inilah, pendekatan legisprudensi menjadi sangat penting dalam mengawal kinerja legislasi Presiden dan DPR ke depan. Sebab, kualitas demokrasi pada akhirnya akan mengalami regresi karena masalah *lawfare*, yaitu penyalahgunaan hukum dan lembaga penegak hukum oleh aktor politik untuk tujuan politik. Taktik politisasi hukum ini melemahkan perlindungan hak asasi manusia, merusak supremasi hukum, dan menyudutkan kerja-kerja yang dilakukan para aktivis masyarakat sipil, terutama yang beroposisi. Manipulasi pembentukan peraturan atau perubahan aturan-aturan hukum yang semata-mata ditujukan hanya untuk memperkuat kekuasaan pemerintah.⁴¹

E. Kesimpulan

Artikel ini menyimpulkan, pertama, pendekatan legisprudensi dalam pembentukan hukum nasional dapat memberikan warna baru dalam menguatkan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan.

MK Nomor 70/PUU-XVII/2019”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 31/07/2021, hlm 26.

40 Kristina Murphy, “Procedural Justice and its Role in Promoting Voluntary Compliance,” dalam *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, ed. Peter Drahos (Canberra: ANU Press, 2017), hlm. 46.

41 Thomas Power dan Eve Warburton, “Kemunduran Demokrasi Indonesia,” dalam *Demokrasi di Indonesia dari Stagnasi Ke Regresi*, ed. Thomas Power dan Eve Warburton (Jakarta: Public Virtue dan Kurawal Foundation, 2021), hlm xxii.

Kehadirannya dapat menjadi alat ukur yang memadukan triangulasi antara kondisi sosial, fakta hukum, dan kepentingan politik. Tidak hanya itu, pendekatan legisprudensi juga menjadi instrumen untuk menjaga daya tahan demokrasi. Legisprudensi laik digunakan sebagai pendekatan untuk merasionalisasi keinginan dan kekuatan mayoritas aktor-aktor politik dan para pemangku kepentingan. Dengan mengacu pada pendekatan perundang-undangan dan konseptual, studi ini merumuskan enam indikator atas pemenuhan prinsip legisprudensi dalam proses pembentukan undang-undang. Indikator tersebut meliputi legalitas, validitas, partisipasi, keterbukaan, kehati-hatian, dan akseptabilitas.

Kedua, hasil asesmen terhadap performa legislasi pembentukan omnibus law UU Cipta Kerja dari segi proses (formil) menunjukkan kinerja Presiden dan DPR tidak memenuhi indikator legisprudensi. Hasil asesemen dalam pembentukan UU Cipta Kerja yang dimulai dari tahapan pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan pengundangan, jauh dari pemenuhan indikator yang telah ditetapkan dalam artikel ini. Hampir sebagian besar aspek prosedur ditabrak sehingga menyebabkan akseptabilitas publik atas kinerja legislasi mengalami dekadensi. Kemerosotan kualitas atas proses dan kemudian berdampak pada hasil legislasi salah satunya ditengarai akibat perilaku kartel politik dan postur koalisi kepartaian yang hanya berorientasi pada perburuan rente. Hilangnya kontrol dari setiap tahapan pembentukan undang-undang berdampak pada pengabaian aspek validitas, partisipasi, dan kehati-hatian. Tidak heran jika publik berada pada satu titik persepsi yang menegaskan *omnibus law* justru hanya merepresentasikan kepentingan kekuasaan, dibanding kebutuhan sosial secara masif.

Ketiga, berkaca pada hasil asesmen yang memperlihatkan performa legislasi di bawah standar, mengharuskan pembentuk UU menindaklanjuti evaluasi performa legislasi dengan meninjau kembali kompatibilitas omnibus law dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah memberikan justifikasi yang sangat kuat bahwa Presiden dan DPR dalam membentuk UU Cipta Kerja telah

melakukan pelanggaran terhadap asas dan kepatuhan prosedur pembentukan undang-undang. Sekurang-kurangnya perbaikan ke depan dilakukan dengan terlebih dahulu merumuskan legalitas metode, jenis, hierarki dan materi muatan ke dalam hukum positif, yang dalam hal ini ialah UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, kepatuhan prosedur dalam setiap tahapan legislasi perlu menjadi perhatian penuh bagi pembentuk undang-undang. Validitas prosedur harus dilihat sebagai suatu mekanisme penting untuk membatasi ruang gerak pembentuk undang-undang, bahwa kualitas proses legislasi akan menentukan hasil atau output legislasi yang baik. Oleh karenanya transparansi dan juga partisipasi publik laik diberikan ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan politik di setiap tahapan legislasi.

Daftar Pustaka

Artikel, Buku, dan Laporan

- Abdala, Ulil Abshar. "Berseminya Lagi Pohon Otoritarianisme." *Kompas*, 2/11/2020.
- Ambardi, Kuskridho. "The Making of The Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and its Origin." Disertasi, Ohio State University, United States, 2008.
- Anggono, Bayu Dwi. "Memperbaiki Undang-Undang". *Kompas*, 14/12/2020.
- Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia." *Jurnal Rechtsvinding*, 9, 1 (2020): 17-37. DOI: 10.33331/rechtsvinding.v9i1.389.
- Anggono, Bayu Dwi. "The Politics of Law on The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation." *International Journal of Business, Economics and Law*, 9, 4 (2016): 4-9.
- Arie, Marthen. "An Approach of Legisprudence Theory to Assess the Quality of Local Regulation." *Hasanuddin Law Review*, 2, 3 (2016): 371-84. DOI: 10.20956/halrev.v2i3.699.

- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konpress, 2020.
- Black, Henry Campbell. *Black Law Dictionary*. U.S.: West Publishing Company, edisi dua, 1910.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2 (2020): 242-63. DOI: 10.20885/iustum.vol27.iss2.art2.
- Cohen, Julius. "Towards Realism in Legisprudence." *The Yale Law Journal*, 59, 5 (1950): 887-97. DOI: 10.2307/793217.
- Dodek, Adam M. "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Deliberation." *Ottawa Law Review*, 48, 1 (2017): 5-42.
- Dworkin, Ronald. *Freedom's Law: A Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
- Flores, Imer B. "Legisprudence: the Role and Rationality of Legislators Vis a Vis Judges Towards the Realization of Justice." *Mexican Law Review*, 1, 2 (2009): 91-110.
- Ginsburg, Tom dan Azis Huq. "Assessing Constitutional Performance." Dalam *Assessing Constitutional Performance*, dedit oleh Tom Ginsburg dan Aziz Huq, 3-33. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Harijanti, Susi Dwi. "MK dan Keadilan Prosedural dalam Pembentukan Undang-Undang." Prosiding Eksaminasi Publik "KPK Pasca Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019", diselenggarakan Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 31/07/2021.
- Hauerstein, Kai. "Context and Analysis: Twenty Years of Regulatory Reform." Dalam *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, dedit oleh Widodo Ekatjahjana, Kai Hauerstein, dan Daniel Heilmann, 1-92. Jakarta: Hanns Seidel Foundation, The Ministry of Law and Human Rights Directorate General of Legislation, 2019.
- Indrati, Maria Farida. "Omnibus Law UU Sapu Jagat." *Kompas*, 4 /01/2020.
- Inoue, Tatsuo. "The Rule of Law as The Law of Legislation." Dalam *Legislation in Context: Essay in Legisprudence*, dedit oleh Luc J.

- Wintgens & Phillippe Thion, 55-73. U.K: Ashgate Publishing Limited, 2007.
- Irianto, Sulistiyowati. "Pendidikan Hukum untuk Masa Depan Indonesia: Sebuah Catatan Kritis." Makalah pada Orasi Ilmiah Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada ke-74, Yogyakarta, tgl/2/2020.
- Kompas. "Survei Litbang Kompas: 59,7 Persen Responden Anggap Pembahasan UU Cipta Kerja Tak Demokratis." 26/10/2020.
- Kristina, Murphy. "Procedural Justice and its Role in Promoting Voluntary Compliance." Dalam *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, dedit oleh Peter Drahos, 43-55. Canberra: ANU Press, 2017.
- Mader, Luzius. "Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation." *Statute Law Review*, 22, 2 (2001): 119-31. DOI: 10.1093/sl/22.2.119.
- Massicotte, Louis. "Omnibus Bills in Theory and Practice." *Parliamentary Review*, 13, 1 (2013): 13-7.
- Oliver-Lalana, A. Daniel. "Legislative Deliberation and Judicial Review: Between Respect and Disrespect for Elected Lawmakers." Dalam *Conception and Misconception of Legislation*, dedit oleh A Daniel Oliver-Lalana, 207-238. Switzerland: Springer Publishing, 2018.
- Power, Thomas dan Eve Warburton. "Kemunduran Demokrasi Indonesia." Dalam *Demokrasi di Indonesia dari Stagnasi Ke Regresi*, dedit oleh Thomas Power dan Eve Warburton, 1-28, Jakarta: Public Virtue dan Kurawal Foundation, 2021.
- Rishan, Idul. "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2 (2020): 219-40. DOI: 10.20885/iustum.vol27.iss2.art1.
- Stefanou, Constantin dan Helen Xanthaki. "On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test." Dalam *Drafting Legislation: A Modern Approach*, dedit oleh Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki, 1-18. U.K.: Ashgate Publishing Limited, 2008.
- Sunstein, Cass R. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New

- York: Oxford University Press, 2002.
- Thorburn, Rebecca. "Stern When the Ends Justify the Means? Quality of Law-Making in Times of Urgency." *The Theory and Practice of Legislation*, 7, 2 (2019): 85-100. DOI: 10.1080/20508840.2020.1729549.
- Wintgens, Luc J. *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*. London: Ashgate publishing Limited, 2012.
- Wiratraman, Herlambang P. "Krisis Politik Legisprudensi." *Kompas*, 14/4/2020.
- Wiratraman, Herlambang P. "Legisprudence dan Pendekatan Sosio-Legal dalam Pembentukan Hukum: Konteks Indonesia." Makalah pada Continuing Legal Education (CLE) tentang Kontribusi Teori Legisprudensi dalam Pembentukan Hukum Nasional, diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 28/11/2012.
- Xanthaki, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules and Regulations*. London: Hart Publishing, 2014.

Peraturan dan Putusan Hukum

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573.
- Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 25/11/2021, perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.