



OMNIBUS LAW

**DISKURSUS
PENGADOPSIANNYA
KE DALAM SISTEM
PERUNDANG-UNDANGAN
NASIONAL**



**Editor:
Ahmad Redi
Ibnu Sina Chandranegara**

OMNIBUS LAW

**DISKURSUS
PENGADOPSIANNYA
KE DALAM SISTEM
PERUNDANG-UNDANGAN
NASIONAL**



OMNIBUS LAW

DISKURSUS
PENGADOPSIANNYA
KE DALAM SISTEM
PERUNDANG-UNDANGAN
NASIONAL

Editor:

Ahmad Redi

Ibnu Sina Chandranegara



RAJAWALI PERS

Divisi Buku Perguruan Tinggi

PT RajaGrafindo Persada

DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional/Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara
—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2020.

xxii, 280 hlm., 23 cm.

Bibliografi: ada di setiap bab

ISBN 978-623-231-426-9

1. Perundang-undangan

I. Judul

II. Ibnu Sina Chandranegara

340

Hak cipta 2020, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2020.2640 RAJ

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

OMNIBUS LAW:

Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional

Cetakan ke-1, Juni 2020

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Yayat Sri Hayati

Copy Editor : Hidayati

Setter : Eka Rinaldo

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



PENGANTAR EDITOR

Sesudah reformasi, fakta menunjukkan bahwa proses legislasi yang produktif, berada pada masa Presiden B.J. Habibie. Dalam waktu hanya 18 bulan saja, berhasil diterbitkan sebanyak 67 UU baru, minus 1 UU yang telah disahkan oleh DPR tetapi tidak disahkan oleh Presiden karena pertimbangan banyaknya keberatan yang diajukan oleh kelompok-kelompok masyarakat ketika itu, yaitu UU tentang Keadaan Bahaya. Apabila ditinjau lebih lanjut, produktivitas legislasi selama kedua periode belakangan ini berbanding terbalik, jika dibandingkan dengan capaian DPR-RI di masa pemerintahan B.J. Habibie, dan terbilang sangat jauh menurun. Jimly Asshiddiqie mencatat jika di masa pemerintahan kabinet reformasi, produktivitas legislasi dapat dikatakan sebanyak 3,7 UU per bulan, maka produktivitas DPR-RI periode 2009-2014 hanya tercatat 2,1 UU setiap bulan. Kondisi yang lebih minim produktivitas legislasi adalah pada DPR-RI periode 2014-2019, yaitu 1,4 UU per bulan. Bahkan ada yang mengatakan bahwa DPR-RI periode 2014-2019 tercatat sebagai periode terburuk dalam sejarah, setidaknya setelah masa reformasi.¹

Akan tetapi, pada masa kini persoalan yang disadari adalah terlalu gemuknya produk hukum kita. Pada acara Konferensi Nasional Hukum

¹Jimly Asshiddiqie, *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administratif*, (makalah tanpa tahun, tanpa penerbit) hlm. 2.

Tata Negara Ke-6 dengan tema “Memperkuat Kabinet Presidensial Efektif” di Jakarta tanggal 2-4 September 2019, Menteri Sekretaris Negara. Pratikno menyampaikan ‘keluhan’ Pemerintah terkait ‘Obesitas Regulasi’ yang menghambat investasi di Indonesia. Ada 15 Kementerian yang membuat aturan berpotensi menghambat investasi. Sampai Oktober 2018, ada 7.621 Peraturan Menteri, 765 Peraturan Presiden, 452 Peraturan Pemerintah 107 Undang-Undang. Implikasi ‘Obesitas Regulasi’ menimbulkan persoalan baru berupa: (1) potensi tumpang tindih; (2) beban harmonisasi dan sinkronisasi; dan (3) tidak ada lembaga yang melakukan *monitoring* dan evaluasi. Berdasarkan pangkalan data (*data base*) peraturan.go.id per 20 Maret 2020 jumlah regulasi kita undang-undang berjumlah 1.687, peraturan pemerintah pengganti undang-undang berjumlah 180, peraturan pemerintah berjumlah 4.553, peraturan presiden berjumlah 2.006, Peraturan BPK berjumlah 26, Peraturan Bank Indonesia berjumlah 146, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan berjumlah 328, Peraturan Menteri berjumlah 14.622, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian berjumlah 3.722, Peraturan Daerah berjumlah 15.96. maka total keseluruhan adalah 43.235. Jumlah ini masih bisa bertambah karena memang regulasi kita selalu bertambah terus dan belum semua Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan Peraturan Daerah dimasukkan dalam peraturan.go.id.

Selain pangkalan data peraturan.go.id, ada pangkalan data lain yang menyediakan data peraturan perundang-undangan, yaitu djih.n.go.id yang disediakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan HAM. Masalah yang timbul terkait dengan data peraturan perundang-undangan adalah jumlah data yang tidak sama antara pengelola data yang satu dengan pengelola data yang lain. Selain itu, hingga saat ini belum ada lembaga yang merupakan pengelola tunggal data peraturan perundang-undangan yang resmi.² Untuk itu, Pemerintah akan memangkas 100 aturan setiap bulan dan merancang Hukum Omnibus untuk kemudahan perizinan usaha. Di samping itu, juga menyiapkan *Regulatory Technology* (*Reg Tech*).³

²Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi Melalui Pendekatan Omnibus Law: Suatu Keniscayaan*, (Orasi Ilmiah Dalam Rangka Dies Natalis Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Ke-57, 7 Januari 2020), hlm. 2.

³Ibnu Sina Chandranegara, “Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26 No 3, (2019), hlm. 435.

Selain itu, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah sering dituding kalangan pengusaha dan investor potensial sebagai ‘biang keladi’ ekonomi biaya tinggi yang berujung pada tidak kompetitifnya iklim usaha di Indonesia dan rendahnya investasi baru. Sejumlah produk hukum daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah selama berlangsungnya otonomi daerah, dinilai kalangan bisnis memberatkan dunia usaha dan tidak berpihak pada iklim investasi. Kebijakan berupa pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak pro bisnis dianggap sebagai alasan mengapa investor enggan berinvestasi di daerah tersebut. Tudingan itu tidak sepenuhnya salah mengingat rendahnya laju pertumbuhan investasi di masa-masa awal pelaksanaan desentralisasi yang kebetulan bersamaan dengan masa berakhirnya krisis ekonomi. Tudingan itu diperkuat lagi dengan kenyataan bahwa pada masa-masa tersebut banyak muncul peraturan daerah yang “aneh-aneh” dan jelas-jelas bertentangan dengan prinsip daya saing perekonomian. Menurut Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha di Indonesia yaitu: a) perpajakan; b) kepastian dan penegakan hukum; c) ketenagakerjaan; d) infrastruktur fisik; dan e) otonomi daerah. Menurut JETRO (*Japan External Trade Organization*), permasalahan investasi di Indonesia yang diformulasikan sebagai 3L dan 1I yaitu: *law, labour, local* dan *investment policy*.⁴ Banyaknya pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, biaya marginal produksi akan mahal karena besarnya pungutan tadi akan diperhitungkan pengusaha sebagai biaya produksi. Output produk yang ditawarkan ke pasar harganya akan mahal dibandingkan dengan produk sejenis sehingga produk tersebut tidak memiliki daya saing yang baik di pasar.

Setidaknya terdapat 3.143 peraturan daerah baik perda provinsi maupun perda kabupaten/kota yang telah dibatalkan Presiden melalui Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 silam. Menteri Tjahyo Kumolo menyatakan bahwa perda tersebut dibatalkan karena menghambat laju investasi di daerah. Tindakan Presiden yang membatalkan sejumlah Perda tersebut menuai reaksi dari masyarakat dan berujung pada pengujian UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di

⁴Ahmad Redi. *Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemakmuran Rakyat*. (Bahan Presentasi Diskusi Kolegium Jurist Institute, Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law, Jakarta 5 Maret 2020) hlm. 14.

Mahkamah Konstitusi. Rekomendasi Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan adanya sejumlah perda yang dipandang bermasalah adalah: (1) tumpang tindih dengan pajak pusat; (2) pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan prinsip retribusi; (3) menimbulkan duplikasi dengan pungutan daerah; (4) menghambat arus lalu lintas barang; dan (5) berakibat meningkatnya beban subsidi pemerintah.

Keadaan yang demikian pelik mengakibatkan perlunya reorientasi sistem dan prosedur pembentukan undang-undang yang berlaku selama ini yang sangat berorientasi pada tradisi hukum '*civil law*' yang sangat kaku tanpa mempertimbangkan terjadinya kecenderungan konvergensi antara sistem '*common law*' dengan sistem '*civil law*' dalam perkembangan praktik di dunia dewasa ini. Dewasa ini sedang terjadi eksekutivisasi sistem legislasi di negara-negara '*civil law*', dan kecenderungan legislativisasi pembentukan undang-undang dalam praktik di negara-negara '*common law*'. Karena itu, dewasa ini, produksi UU di negara-negara '*common law*' meningkat tajam melebihi produksi UU di negara-negara '*civil law*' yang sistem hukumnya dapat dikatakan sudah relatif stabil dan ajeg. Oleh karena itu, negara hukum Indonesia sudah seharusnya mengurangi ketergantungan pada pembentukan undang-undang dengan lebih meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas yudisprudensi dalam aneka penyelesaian masalah-masalah hukum dalam praktik. Bersamaan dengan itu, timbul pula kecenderungan pengutamaan peran pengawasan oleh parlemen dibandingkan peran legislasi, sehingga perancangan undang-undang dapat diidealkan agar dipersiapkan atas inisiatif pemerintah, tetapi peran pengawasan DPR dapat semakin ditingkatkan dengan efektif, baik pengawasan dalam pembentukan undang-undang (*legislative acts*), dan pengawasan terhadap pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang (*executive acts*), maupun pengawasan terhadap implementasi undang-undang dan pengawasan pelaksanaan program-program kerja pembangunan yang dibiayai oleh APBN dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*executive actions*).

Pilihan penggunaan metode *Omnibus* menjadi opsi yang saat ini dilakukan pemerintah untuk menanggulangi persoalan sebagaimana terurai. hal itu sudah menjadi ketetapan hati Presiden meskipun yang disebutkan secara eksplisit hanya untuk 2 RUU saja, yaitu RUU terkait dengan Penciptaan Lapangan Kerja dan RUU terkait Pemberdayaan

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Namun, penyebutan ke-2 UU tersebut dalam pidato resmi Presiden dapat dianggap hanya sebagai contoh atau sebagai “*pilot project*”. Keduanya digagas antara lain dalam rangka meningkatkan kemudahan berusaha di Indonesia yang sudah beberapa kali dibahas di kantor Kemenko Perekonomian dari periode ke periode. Meskipun kemudian gagasan itu menyesuaikan dengan berbagai bidang dan pada akhirnya bertransformasi menjadi RUU (1) penciptaan lapangan pekerjaan, (2) perpajakan, dan (3) ibu kota negara. Sedangkan muncul perencanaan bahwa dari pihak legislatif akan diterbitkan RUU Omnibus di bidang farmasi.

Persoalannya saat ini setidaknya dua yaitu *pertama*, diskursus yang menyetujui dan menolak umumnya seimbang dengan argumen-argumen yang mendalam antara yang menganggap metode Omnibus Law relevan dalam sistem hukum kita maupun yang tidak. *Kedua*, diskursus yang menyetujui dan menolak atas RUU Cipta Kerja sebagai RUU yang menggunakan metode *omnibus* dalam sektor kontekstualnya. Kolegium Jurist Institute merupakan perkumpulan pakar yang memiliki konsentrasi perihal ini bermaksud menguraikan diskursus pengadopsian Omnibus Law ke dalam sistem perundang-undangan nasional. Para ahli yang berkompeten di bidangnya akan mengulas persoalan tersebut dalam buku yang diterbitkan di **momentum yang tidak biasa, yaitu dalam masa keadaan darurat kesehatan nasional akibat wabah Covid-19**. Pada saat buku ini disusun, umat manusia sedang menghadapi krisis akut. Mungkin krisis terbesar pada generasi abad 21, tidak hanya karena pandemi corona, tetapi juga karena kurangnya kepercayaan atas pilihan yang diambil manusia atas kerusakan alam yang telah dibuatnya. Oleh karena itu, para penulis dalam buku ini telah melakukan jihad keilmuan yang tidak mudah. Semoga pembaca mampu mendapatkan manfaat dan buku ini bisa menjadi *panacea* dalam memahami pilihan kebijakan hukum terkini.

Jakarta, Penghujung Maret 2020

Editor

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara



[Halaman ini sengaja dikosongkan]



DAFTAR KONTRIBUTOR

Ahmad Redi lahir di Seribandung (Ogan Ilir, Sumatera Selatan), 27 Februari 1985. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (selesai 2007), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (selesai 2009), dan Doktor Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (selesai 2013). Penulis pernah bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Sekretariat Negara, pada Kedeputian Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan, khusus menangani pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup sejak 2008-2015, kemudian menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Tarumangara sejak 2015 sampai dengan sekarang dengan Jabatan Ketua Program Studi Strata Satu (S1) Ilmu Hukum. Penulis juga merupakan Direktur Eksekutif *Kolegium Jurist Institute*. Karyanya antara lain: *Hukum Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara* (Penerbit Gramata Publishing, 2015), *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan* (Penerbit PT Sinar Grafika, 2015), *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Mineral dan Batubara* (Penerbit PT Sinar Grafika, 2017), *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (PT Sinar Grafika, 2018), *Hukum Energi* (Penerbit Rajawali Pers, 2019).

--- 000 ---

Ibnu Sina Chandranegara, Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta 2016-2020, Peneliti Senior *Kolegium Jurist Institute*, Managing Partner Chandranegara & Prasetya: *Solicitor, Counsellor, & Attorney at Law*, Ketua Bidang Riset Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah. Lahir di Jakarta, 11 Oktober 1989, Menyelesaikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dan menyelesaikan S3 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Scopus ID: 57208229556. *Web of Science Researcher ID*: N-3884- 2019.

--- 000 ---

Chandra Yusuf, Dosen Tetap Program Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, Universitas Yarsi. Lahir di Jakarta, 24 Oktober 1962 menyelesaikan Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Meraih Master Bussiness of Adminstration (S2) di Oklahoma City University, USA. Master Management di University of Dallas, USA, Master of Practising Accounting di Monash University, Melbourne, Australia, Law Legibus Master di di Monash University, Melbourne, Australia, dan menyelesaikan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Partner pada Chandra Yusuf *Associates* dan Dewan Pengarah Kolegium Jurist Institute.

--- 000 ---

Muhammad Ilham Hermawan, lahir di Jakarta tanggal 30 September 1976 memulai pendidikannya di SD 02 Condet Batu Ampar dilanjutkan SMP 103 Cijantung dan SMA 39 Cijantung. Kemudian melanjutkan pendidikannya ke perguruan tinggi dan memperoleh gelar Sarjana Hukum di Universitas Pancasila, kemudian dilanjutkan dengan mengambil gelar Magister Hukum di Universitas Indonesia dan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Pancasila. Selain itu, pada tahun 2018 menjabat sebagai Wakil Ketua Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila. Ia juga terdaftar sebagai Anggota Asosiasi Filsafat

Hukum Indonesia (AFHI) dan Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara - Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), serta sebagai Peneliti dan sekaligus Wakil Direktur di Kolegium Jurist Institute (KJI Institute). Saat ini, ia pun aktif mengajar di Universitas Pancasila dengan mata kuliah yaitu Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Hukum Indonesia, Teori Ilmu Hukum, Metode Penelitian Hukum dan Hukum Tata Negara. Selain di Universitas Pancasila, Muhammad Ilham Hermawan juga mengajar di beberapa perguruan tinggi lainnya.

--- 000 ---

Wahyu Nugroho, Lahir di Wonogiri, 20 Juni 1986, besar di Blora, Jawa Tengah. Anak kampung bergelar Doktor ini memiliki latar belakang dari keluarga biasa, dilahirkan dari orangtua (Ibu) sebagai pedagang jamu keliling hanya tamatan pendidikan Sekolah Dasar (SD). Wahyu menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang tahun 2009 sebagai wisudawan terbaik berprestasi. Bekerja sebagai staf divisi non litigasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jawa Tengah tahun 2009 hingga 2011, kemudian terpilih sebagai penerima Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, selesai tahun 2011. Peneliti lepas di Satjipto Rahardjo Institute tahun 2014 hingga tahun 2017, dan sekarang peneliti di Kolegium Jurist Institute sejak tahun 2018. Pada tahun angkatan 2016 terdaftar sebagai Mahasiswa Program Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2019, dan meraih gelar Doktor dengan predikat CUMLAUDE dalam kurun waktu 3 tahun melalui Program Beasiswa Unggulan Dosen Indonesia (BUDI), yang bersumber dana dari LPDP Kementerian Keuangan. Sekarang, sehari-hari bekerja sebagai Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta sejak tahun 2012, mengajar di beberapa kampus swasta maupun negeri di Jakarta, Advokat, dan Tenaga Ahli Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia. Dapat dihubungi melalui alamat email: wahyulaw86@yahoo.com, atau nugie_hukum@yahoo.co.id

--- 000 ---

Hendra Kurnia Putra, lahir di Jakarta pada tanggal 17 Juni 1987. Saat ini Penulis berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selama bekerja di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, penulis pernah mengikuti beberapa pelatihan di antaranya Pendidikan dan Pelatihan *Legal Drafting* pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2013 dan *Study Visit* di Jepang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tahun 2017 dan tahun 2019. Pendidikan terakhir Penulis adalah Magister Hukum (S2). Di mana pendidikan Sarjana (S1) Penulis diselesaikan pada Tahun 2009 pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, kemudian Penulis melanjutkan studi Magister Hukum (S2) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan lulus pada Tahun 2012. Saat ini Penulis sedang menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum (S3) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

--- 000 ---

Reza Fikri Febriansyah meraih gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti (2005), gelar Magister Hukum (MH) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2007), dan sejak tahun 2014 sedang menyusun disertasi pada program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Meraih Peringkat 1 pada Diklat Penyusunan & Perancangan Peraturan Perundang-undangan BPSDM Kementerian Hukum & HAM RI (2009) dan hingga saat ini dipercaya pula sebagai salah satu tenaga pengajar pada Diklat tersebut. Sejak tahun 2006 aktif pula sebagai anggota tim asistensi dalam tim penyusunan dan pembahasan RUU antara lain RUU KUHP, RUU KUHP, RUU Tipikor, RUU TPPU, RUU Kekuasaan Kehakiman, RUU Perubahan UU MK, dan lain sebagainya. Sejak tahun 2011 dipercaya sebagai Sekretaris Tim Penyusunan RUU Terorisme dan dalam kapasitas ini sering kali ditugaskan untuk mengikuti *comparative study* serta *international conference* mengenai terorisme di mancanegara, antara lain di Amerika Serikat (Washington DC dan New York), Australia (Canberra dan Sydney), Mesir (Cairo), dan Belgia (Brussels). Alumni *International Leadership Training on Social Security* (2008-2009) yang diselenggarakan oleh *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, The Federal*

Republic of Germany di Jerman (Berlin). Saat ini aktif pula sebagai salah satu anggota Komisi Hukum & Perundang-undangan Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat periode 2015-2020 serta Direktur Kerja Sama Antar Lembaga *Kolegium Jurist Institute*.

--- 000 ---

Eko Ibnu Hayyan, lahir di Brebes, 22 Agustus 1991. Mendapatkan gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Magister Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro. Selain menjadi Sekjen di *Kolegium Jurist Institute*, saat ini menjadi tenaga ahli di Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Kesibukan lainnya ialah sebagai Manager Partner di *Optima Law Firm & Yarsi Legal Aid*.

--- 000 ---

Auliya Khasanofa lahir pada 27 Januari 1983 di Jakarta, menempuh pendidikan S1 di FH Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), S2 di MIH Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) dan sedang berjalan S3 di PDIH Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS). Pekerjaan sebagai Wakil Dekan I FH Universitas Muhammadiyah Tangerang (UMT), dan Dosen Hukum Tata Negara. Setelah aktif berorganisasi di Kampus aktif menjadi Ketua Pimpinan Daerah Pemuda Muhammadiyah Jakarta Barat hingga menjadi Wakil Sekretaris Jenderal Pimpinan Pusat Pemuda Muhammadiyah Periode 2010-2014, melanjutkan aktif di Persyarikatan Muhammadiyah sebagai Sekretaris Pimpinan Daerah Muhammadiyah Jakarta Barat, Majelis Tabligh, Biro Organisasi Pimpinan dan Wakil Ketua Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Wilayah Muhammadiyah DKI Jakarta dan sekarang menjadi Sekretaris Jenderal Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA). Selain aktif di Muhammadiyah pernah aktif sebagai Presiden Youth Action Kemempora RI, Sekretaris Yayasan Pelayanan Anak Yatim dan Fakir Miskin Al Furqon, termasuk di KNPI Jakarta Barat. Aktif di berbagai Asosiasi seperti menjabat sebagai Wakil Sekretaris Jenderal Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia, Forum Dekan FH dan

Ketua STIH PTM Se Indonesia, Sekretaris Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara – Hukum Administrasi Negara Jakarta Raya, dan Pengurus Asosiasi Dosen Indonesia Provinsi Banten. Saat ini aktif bersama *Kolegium Jurists Institute*.

--- 000 ---

Ahmad, Lahir di Ngali (Bima) tanggal 10 Juli 1975, Menyelesaikan S-I di Fakultas Hukum Universitas Islam Jakarta (2004), Magister Hukum (S-2) bidang Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang (2013), Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Indonesia (2015-2016), Kandidat Doktor Ilmu Hukum PDIH Bidang Hukum Tata Negara di Universitas Muhammadiyah Surakarta (2016-2020), Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang (2019-2021), Advokat Pada *Law Firm Zoelva & Partners* (2010-2019), Pegawai Yayasan Pesantren Islam (YPI) Al Azhar (2000-2012), *Managing Partners* pada *Law Office Ahmad & Partners* (2019-sekarang).

--- 000 ---

Afdhal Mahatta, lahir di Padang 11 Agustus 1987. Saat ini penulis merupakan Tenaga Ahli Komisi III DPR RI dan dosen tetap Prodi Hukum Bisnis Universitas Agung Podomoro. Penulis pernah mengikuti shortcourse tentang legal drafting pada tahun 2017 di Denhag, Belanda serta study visit pada tahun yang sama di Inggris tentang Parlemen Inggris. Penulis menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2009), magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2012), Saat ini sedang menempuh program Doktor di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis juga terlibat dalam pembahasan RUU KUHP dan RUU Pemasarakatan.

--- 000 ---

Luthfi Marfugah lahir di Kebumen, 10 September 1996. Pendidikan terakhir Penulis adalah Magister Hukum (S2). Di mana pendidikan Sarjana (S1) Penulis diselesaikan tahun 2018 di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, kemudian Penulis melanjutkan Studi Magister Hukum di Universitas yang sama yaitu Universitas Tarumanagara, mendapatkan gelar Lulusan Terbaik Magister Hukum tahun 2019. Saat ini, Penulis aktif bekerja di Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta aktif sebagai Peneliti di Kolegium Jurist Institute.

--- 000 ---

Icha Cahyaning Fitri, lahir di Jember 06 Mei 1990. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember (selesai 2012), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember (selesai 2015), Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, Sekretaris Program Studi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember (2019-2023).

--- 000 ---

Rian Achmad Perdana, merupakan Wakil Direktur Eksekutif Kelompok Riset dan Debat (KRD) Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada 2015, pernah menjabat sebagai ketua divisi pengelolaan data dan program kerja pada Kelompok Diskusi Hukum Esmi Hukum Esmi Warassih (KEDHEWA) 2015-2017. Lulus pendidikan Strata 1 Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2018 dengan konsentrasi Hukum dan Masyarakat. Pada 2016 menerbitkan karya berupa *Book Chapter* “Penelitian Hukum Interdisipliner, Sebuah Pengantar Menuju Sosio-Legal”, di mana penulis bertindak sebagai editor serta menjadi salah satu kontributor penulisan dengan judul “Penelitian Hukum Interdisipliner”. Saat ini aktif menjadi *junior researcher* di Kolegium Jurist Institute.

--- 000 ---

Firman Floranta Adonara, lahir di Jember 21 September 1980. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember (selesai 2012), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember (selesai 2015), Kandidat Doktor Ilmu Hukum PDIH Bidang Hukum Perdata di Universitas Airlangga, Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Jember.

--- 000 ---

Dwi Saleha, lahir di Sepatan Timur (Kabupaten Tangerang) tanggal 07-07-1995, menyelesaikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang (2019), Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2019-sekarang), Anggota Riset dan Kajian Tokoh Pemuda Kemenpora RI 2019, Duta Pemuda Indonesia Provinsi Banten 2019, Alumni Sekolah Kebudayaan dan Kemanusiaan Ahmad Syafii Maarif angkatan ke-3 (2019) serta Aktif dalam Lembaga Seni Budaya dan Olahraga DPP IMM (2019-2020).



DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR	v
DAFTAR KONTRIBUTOR	xi
DAFTAR ISI	xix

BAGIAN I

OMNIBUS LAW SEBAGAI METODE AKSELERASI ATAU DESTRUKSI PENATAAN LEGISLASI

1. <i>Omnibus Law</i> : Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum <i>Ahmad Redi</i>	2
2. Instalasi Metode <i>Omnibus</i> ke Dalam Sistem Perundang-undangan <i>Ibnu Sina Chandranegara</i>	25
3. <i>Omnibus Law</i> di Indonesia: Suatu Transplantasi Hukum yang Tidak Sesuai dengan Sistem Hukum <i>Chandra Yusuf</i>	53

4.	Problematika Penerapan <i>Omnibus Law</i> Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia	
	<i>Hendra Kurnia Putra</i>	66
5.	Sistem Deteksi Dini Terhadap Gagasan <i>Omnibus Law</i>	
	<i>Reza Fikri Febriansyah</i>	91
6.	<i>Omnibus Law</i> : Upaya Perbaikan Proses Legislasi di Indonesia	
	<i>Afdhal Mahatta</i>	102
7.	<i>Omnibus Law</i> Dalam Sistem Hukum Pancasila	
	<i>Eko Ibnu Hayyan</i>	114
8.	Diskoneksi <i>Omnibus Law</i> dalam Merespons Reformasi Regulasi	
	<i>Auliya Khasanofa</i>	139

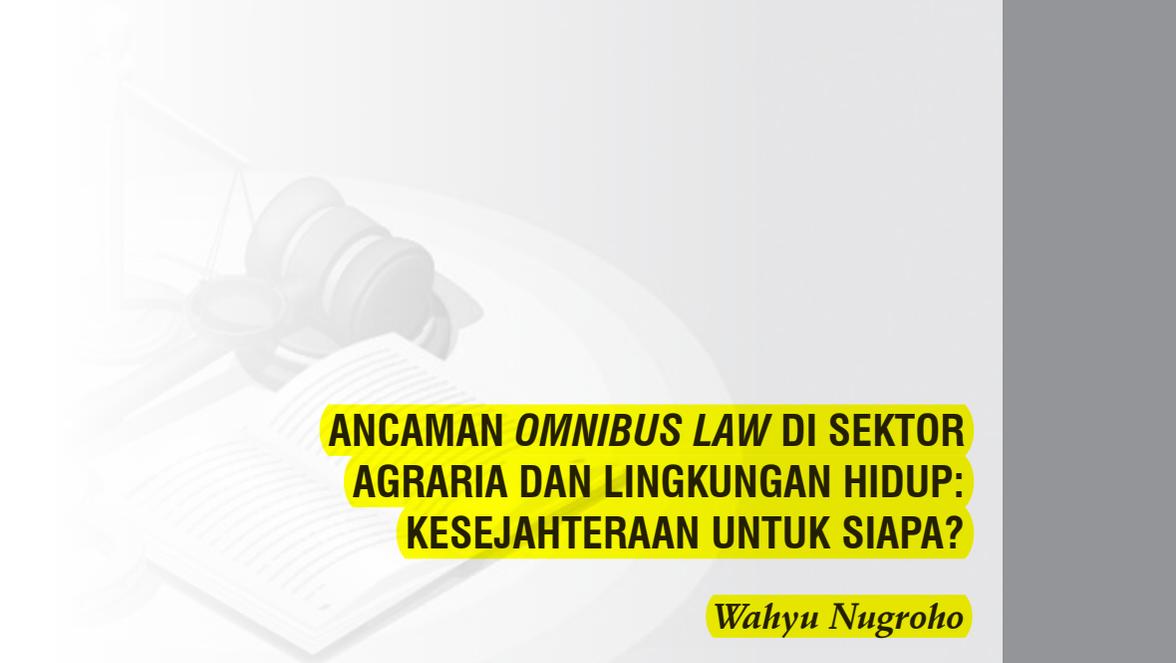
BAGIAN II

DISKURUS *OMNIBUS LAW* DALAM KONTEKS SEKTORAL

1.	Paradigma Baru Penataan Ruang Dalam Eksistensi <i>Omnibus Law</i>	
	<i>Luthfi Marfungah</i>	160
2.	Ancaman <i>Omnibus Law</i> di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup: Kesejahteraan untuk Siapa?	
	<i>Wahyu Nugroho</i>	185
3.	<i>Omnibus Law</i> Sektor Perumahan dan Kawasan Pemukiman: Tempat Tinggal: Hak versus Komoditas	
	<i>M. Ilham Hermawan</i>	213
4.	<i>Omnibus Law</i> : Eksistensi Hak Menguasai Negara dalam Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam	
	<i>Ahmad & Dwi Saleha</i>	235

5.	<i>Omnibus Law: Cipta Kerja Vs Usaha Mikro Kecil Menengah</i> <i>Icha Cahyaning Fitri & Firman Floranta Adonara</i>	252
6.	<i>Omnibus Law: Jalan Terjal Mewujudkan Tujuan</i> <i>Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia</i> <i>Rian Achmad Perdana</i>	267





ANCAMAN *OMNIBUS LAW* DI SEKTOR AGRARIA DAN LINGKUNGAN HIDUP: KESEJAHTERAAN UNTUK SIAPA?

Wahyu Nugroho

Pendahuluan

Di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dinyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksudkan adalah segala penyelenggaraan negara haruslah berdasarkan pada hukum, bukan menggunakan pendekatan kekuasaan dengan berbagai macam karakteristik negara hukum yang melekat pada negara yang menganut *civil law system* dengan penyebutan istilah negara hukum sebagai *rechtstaats* atau di negara *common law system* dengan istilahnya *rule of law*. Pandangan demikian sebenarnya yang menjadi komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri dengan prinsip *rule of law, and not of man* dalam konteks nomokrasi atau kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.¹ Prinsip negara hukum hendaknya dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, serta tidak boleh mengabaikannya. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 57.

Indonesia sebagai negara hukum yang lebih dekat dengan istilah *rechtstaats* berlandaskan pada historisitas dan filosofis masuk dalam kategori negara penganut *civil law system* atau Eropa Kontinental berimplikasi pada dominannya negara dalam artian eksekutif dan legislatif dalam membentuk berbagai regulasi yang dibuat, baik dalam tingkatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri hingga di level peraturan daerah. Berbagai jenis regulasi tersebut dibentuk sebagai upaya menciptakan ketertiban dan kepastian hukum di suatu negara, agar pijakan dalam menjalankan penyelenggaraan negara, masyarakat, badan hukum atau suatu usaha, dapat memiliki landasan atau payung hukumnya.

Dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, menyandarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu teknik yang berbeda dengan prosedur pembentukan dalam ketentuan tersebut adalah *metode omnibus law* atau di negara-negara *common law*, seperti Canada, Amerika Serikat (USA) menyebutnya *omnibus bills*² yang tidak lazim diterapkan di negara-negara *civil law* seperti Indonesia. Sistem pengerjaan UU *Omnibus Law* Cipta Kerja terkesan SKS (Sistem Kebut Semalam), baik pembuatan naskah akademik maupun materi muatannya dalam draf RUU yang menabrak sana-sini dengan tanpa memerhatikan asas otonomi daerah dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lantas

²There is no concise definition of what is an Omnibus Bill. O'Brien and Bosc (2009) state that an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several Acts, and is characterized by the fact that it has a number of related but separate "initiatives". The latter word is an improvement over the previous edition, by Marleau and Montpetit, that spoke of separate "parts" – plenty of bills are divided into Parts, without being omnibus bills at all. This article looks at the use of omnibus bills in Canadian provinces, the United States and in the House of Commons, particularly Bill C-38 the Budget Implementation Bill. It argues that the extensive use of omnibus bills is detrimental to the health of our parliamentary institutions. Look: Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW/SPRING 2013, p.13. It proceeds to explain that generally, "an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several Acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives. Look: O'Brien & Bosc, supra note 1 at 724, cited in Library of Parliament, Omnibus Bills: Frequently Asked Questions, Publication No 2012-79-E (1 October 2012) [Library of Parliament], at.724. Look: Adam M Dodek, "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations", *Ottawa Law Review*, hlm.12.

kebijakan *omnibus law* dalam rangka pembangunan ekonomi investasi berorientasi untuk kesejahteraan siapakah? Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebesar-besar kemakmuran/kesejahteraan rakyat siapa? Mengingat secara filosofi Indonesia didaulat sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*)³.

Artikel ini tidak dimaksudkan untuk membahas detail tentang *omnibus law*, karena sudah banyak para ahli dan atau penulis lain yang membahasnya.⁴ *Omnibus law* saat ini tengah dirancang dan dibahas pemerintah dan DPR adalah *omnibus law* di bidang perpajakan dan cipta kerja. Draft RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja yang cakupannya terdiri dari 11 klaster pembahasan dan 1.200 Pasal, produk hukum ini merangkum sekitar 79 undang-undang yang sudah ada, telah masuk di DPR sejak 12 Februari 2020 dengan munculnya kritikan dari berbagai pihak. Menjadi bahan kajian mendasar adalah alasan *omnibus law* yang masih dirasa asing kemudian langsung diterapkan di Indonesia dengan dasar simplifikasi regulasi antar sektor yang tumpang tindih, juga status dan nasib sejumlah rancangan undang-undang dalam materi muatannya yang sedang dibahas di antara 79 undang-undang yang sudah ada untuk dilakukan perubahan, kepentingan di balik *omnibus law* ini, serta kesejahteraan bagi siapa atas *omnibus law* ini. Dalam kesempatan ini, penulis melakukan kajian kritis terhadap *omnibus law* tengah dibahas oleh pemerintah dan DPR dengan memfokuskan pada bidang agraria dan lingkungan sebagai dampaknya.

³Negara kesejahteraan atau *welfare state/welvaartsstaat* menjadi sebuah doktrin yang muncul pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 sebagai bentuk perkembangan dan perubahan dari konsep negara penjaga malam (*nachwachterstaat*) dengan prinsip *the best government is the least government* di Eropa pada abad ke-18 dan abad ke-19. Karena berkembangnya disparitas pendapat dalam masyarakat yang menyebabkan munculnya fenomena kemiskinan massal di berbagai negara, timbul tuntutan kepada negara untuk memperluas tanggung jawab sosialnya guna mengatasi fenomena kemiskinan itu, akhirnya muncul dan berkembangnya aliran sosialisme dalam sejarah Eropa. Doktrin ini sangat mempengaruhi proses perumusan berbagai konstitusi di negara-negara Amerika dan Eropa sendiri. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 40.

⁴Lihat: Agnes Fitriyantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law", *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019, hlm. 302-313.

Salah satu permasalahan krusial terkait RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja adalah berkaitan dengan persoalan pertanahan dan perizinan di bidang lingkungan hidup. Selama ini dalam proses pembentukannya, tidak partisipatif atau melibatkan *stakeholders* daerah (pemerintah daerah dan DPRD). Selain itu juga, sejumlah kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan prinsip otonomi daerah⁵ akan hilang karena telah diambil alih oleh pemerintah pusat. Dalam perspektif pemerintahan daerah dan berdasarkan asas otonomi daerah, *omnibus law* yang sedang disusun pemerintah daerah masih dianggap sebagai sesuatu yang mengkhawatirkan. Dalam kondisi seperti ini, ke depan sangat berpotensi terjadi sengketa kewenangan antar lembaga, yakni pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dampak dari prosedur/metodologi/teknik dalam pembentukan hukum setingkat undang-undang dalam *omnibus law* inilah sangat kompleks dan sistemik, karena sebuah metodologi yang tidak lazim di negara-negara penganut *civil law*, termasuk Indonesia baik dari segi prosedur formal pembentukannya, maupun dari segi substansi pokok yang ada di dalamnya, karena berurusan dengan sejumlah *stakeholders* secara spesifik yang terdampak secara langsung. Dalam *omnibus law* undang-undang cipta kerja (sebelumnya dinamakan cipta lapangan kerja), yang irisannya bertalian erat dengan persoalan agraria dan lingkungan hidup secara sektoral, memiliki dampak yang signifikan dan sistemik, sehingga berpotensi mengancam berbagai komponen di bidang agraria dan lingkungan hidup.

Di dalam hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

⁵Otonomi daerah telah mengalami perubahan yang diakibatkan karena perkembangan masyarakat dan praktik dalam penyelenggaraan negara. Asas otonomi daerah sebagai prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah: Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, kemudian dalam ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan ayat (4) yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, yakni Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

bahkan dalam perubahan yang terakhir melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, belum memasukkan konsep *Omnibus Law* sebagai metode dalam pembentukan hukum, meskipun demikian harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia terus-menerus dilakukan untuk meminimalkan konflik peraturan perundangan. Secara politik hukum, pelaksanaan *omnibus law* di Indonesia sebenarnya dapat dimungkinkan dan ada ruang, namun harus ada penyesuaian terhadap undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan prosedur formal. Adapun berkaitan dengan materi muatan yang sebenarnya menimbulkan masalah benturan dengan sektor lain, di antaranya di bidang agraria dan lingkungan hidup sehingga dapat menjadi ancaman di sektor tersebut mengingat banyaknya investasi yang memanfaatkan hak atas tanah masyarakat, termasuk ketaatan terhadap instrumen lingkungan hidup, beserta dampak lingkungannya.

RUU *Omnibus Law* saat ini di bidang Cipta Kerja akan beririsan dengan ketentuan sektoral lain, di antaranya di bidang agraria dan lingkungan hidup. Berbagai irisan tersebut memiliki potensi konflik pada masing-masing tahap, baik pengurusan hak atas tanah, perizinan, hingga pelaksanaan kegiatan usaha. Sejumlah pengaturan sektoral di bidang agraria, tata ruang dan lingkungan hidup dalam kaitannya dengan kegiatan investasi, RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja akan memangkas undang-undang pokok (induk), seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang di dalamnya terdapat instrumen pengendalian dalam rangka fungsi pencegahan atas pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, termasuk Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria, yang saat ini tengah dalam proses perubahan di DPR melalui RUU Pertanahan. Permasalahan utama dalam tulisan ini adalah apakah pembentukan hukum menghambat pada kepentingan kapital? Apakah praktik *omnibus law* dapat mengancam sektor agraria dan lingkungan hidup dan apakah praktik *omnibus law* dapat memberikan formulasi atau relasi atas konsep reforma agraria dan kebijakan lingkungan yang berorientasi pada keadilan sosial?

Pembentukan Hukum yang Menghamba Pada Kepentingan Kapital

Hukum mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban, keseimbangan dan berkeadilan. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.⁶ Kehadiran hukum menurut Satjipto Rahardjo di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa berbenturan antara kepentingan yang satu dengan lainnya.⁷ Dalam rangka mencapai tujuan hukum dan kehadiran hukum tersebut, maka dimulai dari pembentukan hukum, yakni pembuatan perundang-undangan (legislasi) yang dilakukan oleh DPR, DPD atau DPRD sebagai fungsi legislasi.

Dalam konteks pembuatan hukum oleh lembaga-lembaga perwakilan, secara yuridis pembentukannya bermuara kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10 ayat (1) huruf e menyebutkan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, yang merupakan salah satu dari materi muatan suatu undang-undang. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mencerminkan konsep pembentukan hukum yang responsif dan aspiratif. Bagaimana tahapan dalam penyusunan undang-undang melibatkan keterwakilan publik, kalangan akademisi, aktivis dan sejumlah kelompok masyarakat sipil (*Non Government Organization*) yang peduli terhadap hukum dan kebijakan publik. Terbukanya ruang publik dalam bingkai negara hukum⁸ seperti

⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, (Jakarta: Epistema Institute dan Huma, 2012), hlm. 15.

⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996), hlm. 53.

⁸Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V.Dicey. Istilah *rechtsstaat* menurut Stahl mencakup empat elemen penting, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara. Sedangkan istilah *the rule of law*, dicirikan oleh A.V. Dicey, yaitu *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*. Konsep negara hukum ini terkait juga dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah

Indonesia ini sangat diperlukan, demi menjaga kewibawaan Indonesia sebagai laboratorium hukum.

Max Weber menyatakan bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi, maka bentuk-bentuk hukum akan berkembang pesat dengan perkembangan masyarakat yang bersangkutan. Misalnya dalam dinamika bentuk hukum yang formal-rasional adalah sesuai dengan kepentingan kapital mendasarkan diri pada *utilitarianism*, memaksimalkan profit etik tanggung jawab individu, dapat diprediksi, serta secara efektif menjamin perencanaan.⁹ Dalam proses pembangunan ekonomi, para kapitalis yang mendapatkan tempat, sementara masyarakat hukum adat berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Hukum yang memenuhi pada kepentingan kapitalis lebih dominan pada ketentuan hukum yang formal-rasional, sehingga dalam proses pembangunan ekonomi, posisi masyarakat minoritas dan kelompok tradisional di negara berkembang termasuk Indonesia menjadi terpinggirkan. Perebutan kepentingan antara kelompok minoritas dan masyarakat tradisional dengan kelompok kapitalis yang berkolaborasi dengan elemen negara (eksekutif dan yudikatif) atas kebijakan di sektor agraria dan lingkungan hidup dalam konteks pembentukan dan pelaksanaan hukumnya menunjukkan pembangunan ekonomi tidak menguntungkan bagi kelompok minoritas dan tradisional tersebut. Dalam artikel David M. Trubek menyatakan:

Just as formally rational law is necessary to create a situation under which domination can be rationally legitimized, so other forms of legitimization discourage the rise of rational law. "Traditionalism places serious obstacles in the way of formally rational regulations. In traditional societies, according to Weber, one cannot have specific, purposefully enacted law (legislation), for such a procedure would be inconsistent with the ruler's claim to legitimacy. Commands will only be obeyed if they can be related to unchanging, eternal principles. Furthermore, the traditional ruler must base any actual regulation of the economy on "utilitarian, welfare, or absolute values. This is true because, while his legitimacy is based on adherence to traditional principles, successful domination requires him also to maintain the economic welfare of

hukum. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 122.

⁹Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 103.

his subjects. Such a situation, Weber concluded, “breaks down the type of formal rationality which is oriented to a technical legal order.”¹⁰

Dalam kurun waktu lebih tiga dasawarsa terakhir, politik pembangunan hukum nasional diarahkan pada anutan ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*). Hal ini secara sadar dimaksudkan untuk mendukung paradigma pembangunan yang semata-mata diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi (*economic growth development paradigm*). Dalam draf yang disusun Lucia Battaglia, Lorenzo Giovanni Bellù, Coumba Dieng, Ilaria Tedesco,¹¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO UN), *Economic development: the improvement in the way endowments, goods and services are used within (or by) the system to generate new goods and services in order to provide additional consumption and/or investment possibilities to the members of the system.*

Omnibus law yang berdampak serius terhadap kebijakan di sektor agraria dan lingkungan, kemudian mengalami pergeseran paradigma pembangunan berkelanjutan, atau kebijakan yang paradoks antara paradigma ekonomi dengan pembangunan berkelanjutan. Dinyatakan oleh Maja Gopel dalam bukunya *The Great Mindshift: How a New Economic Paradigm and Sustainability Transformations go Hand in Hand*:

Of course this does not mean that the people in powerful positions now know better than the thinkers who have been challenging the mainstream economic paradigm for decades or centuries. Nor does it imply they do better than the practitioners who have worked incredibly hard to achieve sustainable niche solutions within a system that’s pushing in the opposite direction. It does mean, however, that the hegemony of the mainstream economic paradigm is broken. The credibility of the trickle-down and green growth narratives that it informed is lost.¹²

Kebijakan pertanian di sektor agraria bertalian erat dengan pengelolaan sumber daya alam sebagai modal utama pembangunan bukan dikelola secara berkelanjutan, tetapi justru dieksploitasi untuk mengejar

¹⁰David M. Trubek, “Max Weber on Law and the Rise of Capitalism”, *Wisconsin law review*, Hein Online 1972, hlm. 734.

¹¹Lucia Battaglia, Lorenzo Giovanni Bellù, Coumba Dieng, Ilaria Tedesco, *Development Paradigms and Related Policies*, Draft, 2011, hlm.8

¹²Maja Gopel, *The Great Mindshift: How a New Economic Paradigm and Sustainability Transformations go Hand in Hand*, (Mosbach, Germany: Springer Open & Wuppertal Institute, AFES-PRESS e.V., 2016), hlm. 5.

target-target pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, instrumen hukum yang digunakan untuk mendukung paradigma pembangunan ekonomi seperti dimaksud di atas cenderung bercorak sentralistis, sektoral, memihak kepada pemodal besar (*capital oriented*), eksploitatif, dan bernuansa represif dengan menggunakan pendekatan sekuriti (*security approach*).¹³ Amendemen Pasal 33 UUD 1945¹⁴ merupakan rumusan yang mengatur secara prinsip mengenai perekonomian negara yang dibangun pada masa reformasi haruslah dipandang komprehensif integral, dengan menyatukan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan wawasan lingkungan.

Pembangunan ekonomi nasional maupun lokal sebagai konkretisasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di mana terdapat hak penguasaan atas sumber daya alam, diikuti oleh ayat ke (4) dengan memerhatikan beberapa prinsip, di antaranya keadilan, berwawasan lingkungan dan keberlanjutan. Kebijakan di sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam bentuk perundang-undangan lingkungan hidup telah mengalami dua kali revisi, yakni UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai hasil dari revisi UU No. 2 Tahun 1984 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian dari UU No. 23 Tahun 1997 terakhir diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Spirit yang dibawa undang-undang perubahan tersebut sama dalam konteks pelestarian lingkungan. Selain itu, nomenklatur atau judul undang-undang mengalami perubahan pula hingga yang terakhir terkandung spirit perlindungan dan spirit pengelolaan.

¹³I Nyoman Nurjaya, "Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan", *Jurnal Suloh*, Vo. V, No. 1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe, hlm. 1.

¹⁴Konstitusionalitas Norma dalam Pasal 33 UUD 1945 hasil empat kali amendemen terdiri dari 5 ayat dengan rumusan: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; dan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur di dalam undang-undang.

Undang-Undang yang terakhir memiliki instrumen keterpaduan, sebagai pedoman dalam penerbitan, pelaksanaan dan pengawasan izin bidang lingkungan hidup.¹⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga disebut sebagai undang-undang payung (*umbrella lex*) atau perundang-undangan lingkungan hidup yang umum (*general environmental law*). Semestinya, ketentuan general atau undang-undang payung ini berdiri sendiri, di mana undang-undang sektoral berkaitan dengan investasi harus tunduk pada undang-undang induk/payung, praktik *omnibus law* saat ini tidaklah demikian. Instrumen-instrumen tersebut memuat hal-hal yang utuh dan menyeluruh berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-undang payung tersebut dapat diartikan memayungi kebijakan pengaturan (undang-undang) yang bersifat sektoral.

Pada masa Orde Baru, pembentukan hukum lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan politik daripada semangat yang dibawa teori hukum pembangunan yang tertuang di dalam GBHN. Budiono Kusumohamidjojo menyoroti dengan tajam mengapa Roberto Mangabeira Unger mengamati bahwa hukum itu senantiasa merupakan bulan-bulanan perebutan kekuasaan dalam masyarakat.¹⁶ Marx memberikan pemahaman bahwa hukum itu semata-mata alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan nikmat mereka.

¹⁵Dalam konteks peraturan perundangan lingkungan hidup dan sumber daya alam, instrumen lingkungan hidup erat kaitannya dengan kebijakan publik. Hukum dalam bentuk peraturan adalah perwujudan dari kebijakan publik penguasa, dan kebijakan publik itu sendiri merupakan proses politik, karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari isu-isu lingkungan politik. Lihat: Sigler, Jay A. dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, Lexington Books, Toronto, 1978, p. 3. Hukum adalah produk politik, karena fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan sering kali diintervensi oleh kekuatan politik. Hukum sebagai perwujudan dari kebijakan publik adalah peraturan, karena itu peraturan juga sangat dipengaruhi oleh paradigma atau cara pandang penguasa terhadap hukum. Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. v-viii. Penguasa memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka penguasa akan mengambil kebijakan publik yang kemudian diwujudkan menjadi peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk menciptakan sistem sosial yang dapat mengatur dan mengendalikan masyarakat. bandingkan dengan: Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*, (Jakarta: Media Nusantara, 2001), hlm. 28.

¹⁶Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2016), hlm. 217.

Hukum pada akhirnya adalah realisasi dari politik, hukum itu tidaklah bersifat bebas nilai. Pada akhirnya tidak dapat terhindarkan bahwa 'hukum adalah politik', tetapi tidaklah sekaligus niscaya bahwa 'politik adalah hukum'.¹⁷ Studi kritik hukum versi Unger dan kelanggengan ruang sosial yang tunduk pada dominasi hegemonial bersandar kepada positivisme hukum.

Pembentukan hukum melalui RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja dalam kerangka memenuhi kebutuhan para pemilik modal atau kapital, dengan berbagai metodologi untuk mencapainya, sehingga pembangunan hukum nasional diarahkan pada anutan ideologi sentralisme hukum dan menjadikan hukum sebagai alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan *status quo* yang dibungkus dengan balutan-balutan kesejahteraan rakyat, peningkatan taraf perekonomian masyarakat, dan penyederhanaan regulasi serta perizinan.

Potensi Ancaman Praktik *Omnibus Law* di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup

Penguasaan negara atas pengelolaan sumber daya alam dengan memerhatikan prinsip berkelanjutan dan wawasan lingkungan merupakan mandat konstitusi berdasarkan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam amendemen ke-empat. Apabila dirujuk ke belakang, tidak lepas dari TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai pedoman dan garis besar kebijakan pembentukan undang-undang sektoral sumber daya alam. Adapun Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria masih tetap berlaku dan dalam proses pembaharuan karena amanat TAP MPR tersebut, saat ini masih proses pembahasan di DPR dalam Prolegnas prioritas tahun 2020 dalam perubahan menjadi

¹⁷*Critical studies is more radical than realism, though both are skeptical. The main distinction between critical and conventional legal theories is that the former rejects the distinction between legal reasoning and political debate. To critical legal thought, there is no distinctive mode of reasoning; law is politics. Law exists only as an ideology. They do not identify themselves with Marxism and do not share the typical Marxist model of law as a merely super-structure or as an instrument of class domination.* Look: Chand, Hari, *Modern Jurisprudence*, First Published, International Law Book Services, (Selangor: Darul Ehsan, 1994), hlm. 239.

RUU Pertanahan, sementara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai *general environmental law* juga memiliki keterkaitan dengan persoalan investasi dan materi muatan yang ada dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja.

Persoalan regulasi di bidang pertanahan refleksi tujuan kritis daripada pengembangan hukum itu sendiri. Hukum harus hidup di antara masyarakat dan dapat merekayasa masyarakat untuk tujuan yang baik. Keberadaan lembaga legislasi yang menjalankan fungsinya dengan baik. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa tahap legislasi dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.¹⁸

Mencermati ketentuan RUU *omnibus law* Cipta Kerja, yang berkaitan dengan pertanahan, semangat yang dibawa adalah sistem perizinan atau persetujuan investor terhadap pemilik hak atas tanah, tidak ada keseimbangan semangat negara dan investor atas perlindungan atau inklaaf terhadap wilayah-wilayah atau tanah komunal atau ulayat, termasuk pelestarian terhadap lingkungan guna keseimbangan investasi, bahkan harus ada izin ketika tanah ulayat akan digunakan investasi. Menjadi pertanyaan mengapa tanah ulayat begitu mudahnya diobral ke investor, bagaimana paradigma berpikir masyarakat hukum adat atas tanah, apakah mereka masih menggunakan pola pikir idealis tanah untuk kesejahteraan anak cucu, atau pragmatis menjualnya ke investor dengan uang yang tidak seberapa dari hasil penjualan. Hal ini menjadi bahan kajian lebih lanjut dan dipertimbangkan dalam rumusan ini di bidang agraria.

Dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja,¹⁹ tersebar sejumlah undang-undang sektoral yang berkaitan dengan agraria/pertanahan dengan paradigma eksploitasi, di antaranya undang-undang penataan ruang, undang-undang ketenagalistrikan, undang-undang perumahan dan Kawasan permukiman, undang-undang pengadaan tanah bagi

¹⁸Saldi Isra, "Fungsi Legislasi Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum Jentera*, 2010, hlm. 34.

¹⁹Lihat: Draft Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, Pasal-pasal tersebar di berbagai undang-undang sektoral yang bertalian erat dengan pengelolaan sumber daya alam.

pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam satu sektor pertanian tersebut, melintasi beberapa sektoral yang kemudian berimplikasi pada sistem perizinan sebelum dilakukannya kegiatan usaha, termasuk kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Namun, semangat reforma agraria belum terlihat dalam draf tersebut, sementara ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria masih dianggap relevan dengan spirit yang dibangun yang berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan sosial kelompok masyarakat hingga lapisan menengah ke bawah, petani, peladang, dan lain sebagainya.

Ancaman atas *omnibus law* yang berkaitan dengan investasi penggunaan hak atas tanah sangat terasa pada komunitas masyarakat hukum adat yang keberadaannya diakui negara. Kesejahteraan rakyat atas penggunaan dan atau pengelolaan tanah yang didengungkan oleh pemerintah kemudian tidak berdampak pada jaminan kesejahteraan dan ekonomi pada kelompok tradisional, sebaliknya terjadi kesengsaraan, pengusuran lahan, ancaman, dan kriminalisasi yang ditujukan kepada kelompok lemah (kecil).

Ketentuan *omnibus law* Cipta Kerja dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak ada peran serta masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sementara yang ada adalah investor dalam proses penggunaan hak atas tanahnya berkaitan dengan lahan masyarakat dan atau masyarakat hukum adat, maka harus dan wajib diselesaikan terlebih dahulu. Hal ini sangat membahayakan bagi masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam konteks pengelolaan lahan dan perlindungan lingkungan. Pendekatan dalam ketentuan ini hanyalah *top down* (atas-bawah), bukan *bottom up* (bawah-atas), sehingga masyarakat berada dalam posisi lemah dan tidak ada peranan sama sekali, sedangkan yang ditekankan berkali-kali adalah sistem persetujuan investor terhadap penggunaan hak atas tanah dan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.

Mencermati perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam ketentuan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja, ketentuan tentang izin lingkungan diubah istilahnya menjadi persetujuan lingkungan dalam bentuk surat keputusan kelayakan lingkungan, sementara amdal masih tetap sama. Pemerintah pusat yang sangat dominan dalam ketentuan *omnibus law* ini sehingga selain dapat mengancam eksistensi masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan

dan lahannya berdasarkan kearifan lokal, dapat mengancam fungsi dan peran pemerintah daerah yang semestinya Dinas Lingkungan Hidup di daerah, baik provinsi, kabupaten/kota diberikan kewenangan juga sesuai dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini pada akhirnya secara langsung memangkas dan mengikis peran Dinas Lingkungan Hidup di daerah.

Jaminan konstitusional dalam konteks ketentuan masyarakat hukum adat dan hak ulayat kehutanan dan pertambangan di kawasan hutan meskipun dilahirkan dalam amendemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000, namun para pembentuk undang-undang dasar tersebut dalam suasana kebatinannya tidak terlepas dari perjalanan bangsa Indonesia menuju kemerdekaannya, termasuk spirit reforma agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, khususnya Pasal 3 yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan dan kesatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Dalam konteks tanah untuk kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara, munculnya persoalan dengan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Inkonsistensi muncul karena tidak menjadikan UUPA sebagai sumber hukum. Orientasi UU Minerba lebih condong kepada produksi bukan konservasi. Hal ini menguntungkan pihak swasta dan pengelola dan dapat merugikan negara. Polemik UU Minerba antara rezim pemerintah juga menguat karena perbedaan kepentingan rezim. Sejak keberadaan UU Minerba pemerintah dinilai kalah dengan kepentingan perusahaan karena banyak perusahaan yang tidak memenuhi kewajibannya serta cenderung mengabaikan kewajibannya kepada pemerintah. UU Nomor 4 Tahun 2009 juga tidak tegas mengatur mengenai ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil untuk kepentingan kegiatan pertambangan.²⁰

²⁰Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *ARENA HUKUM*, Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017, hlm. 232.

Kebijakan lingkungan dalam konteks perlindungan dan pengelolaannya dipandang sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Sehubungan dengan ini, dalam rangka memelihara dan melestarikan mutu lingkungan haruslah mempunyai standar nilai yang objektif dan universal. Persepsi pengelolaan lingkungan harus pula disertai dengan tatanan hukum yang dapat melindungi semua pihak disertai pembentukan hukum dan penegakan hukum yang konsisten.²¹

Perlu diupayakan suatu pendekatan hukum (*legal approach*) yang tepat dalam rangka menyelesaikan perbedaan persepsi dalam mengelola lingkungan dengan memanfaatkan peraturan perundang-undangan yang telah ada, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Strategi pendekatan hukum tersebut secara integral harus menjadi bagian dari upaya pengelolaan lingkungan tersebut adalah pemahaman dari para aparat secara benar terhadap penerapan dan penegakan hukum lingkungan sebagai hukum fungsional.²² Ketentuan dalam Draf Rancangan Undang-Undang *Omnibus Law* Cipta Kerja, masih mempertahankan sistem perizinan lingkungan Amdal dan UKL-UPL (Upaya Pengelolaan Lingkungan-Upaya Pemantauan Lingkungan), namun telah mengganti istilah Izin Lingkungan dengan Persetujuan Lingkungan.²³ Dalam draf tersebut, pengertian Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup,²⁴ sedangkan pengertian izin lingkungan menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan

²¹Taufik Imam Santoso, *Politik Hukum Amdal; Amdal Dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, (Malang: Setara Press, 2009), hlm. 2.

²²Ahmad Husni MD, dan Bambang Sugiono, *Strategi Pendekatan Hukum dalam Penyelesaian Masalah Lingkungan*, dalam kumpulan karangan, *Hukum dan Lingkungan di Indonesia*, Editor Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, (Jakarta: Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2001), hlm. 498.

²³Lihat: Draf RUU Omnibus Law tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, telah diubah dan beberapa Pasal dihapus. Misalnya terjadi perubahan istilah dari Izin Lingkungan menjadi Persetujuan Lingkungan, hlm. 75-80.

²⁴Lihat: Draft RUU Omnibus Law tentang Cipta Kerja, hlm. 80.

Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.²⁵

Sistem perizinan lingkungan yang dianut seperti ini dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja terlihat menyederhanakan sistem perizinan lingkungan hidup dengan mendegradasi istilah, spirit fungsi pengendalian, mendegradasi kewenangan daerah dalam fungsi pengendalian dan penegakan hukum lingkungan, beserta sanksi-sanksi yang terlalu ringan dalam hierarki dari sanksi administrasi hingga sanksi pidana. Pada akhirnya investor menganggap bahwa sanksi administrasi dan sanksi pidana masih terlalu ringan dalam setiap tingkatan pelanggaran yang dilakukan, bahkan tidak ada pertanggungjawaban pidana korporasi atas pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, sementara badan usaha korporasi selama ini yang banyak melakukan kejahatan lingkungan hidup.

Sebagai contoh tidak jelasnya sistem pemberian sanksi dan sanksi terlalu ringan ditemukan dalam RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja:²⁶

Pasal 109

- (1) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki Persetujuan Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 34, dikenai sanksi administratif berupa denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (2) Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun.

Pasal 110

- (1) Setiap orang yang menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud dalam

²⁵Lihat: Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁶Lihat: Draft RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja, hlm. 96.

Pasal 69 ayat (1) huruf i dikenai sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- (2) Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun.

Dalam praktik selama ini, tindak pidana lingkungan hidup banyak dilakukan oleh korporasi atau badan usaha dengan beragamnya jenis kejahatan yang dilakukan, misalnya dalam pembuangan secara sengaja terhadap limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), pembakaran hutan dan jenis kerusakan atau pencemaran lingkungan lainnya yang bersifat pidana. Asas *ultimum remedium* tetap diberlakukan dan dihormati, namun pemberian sanksi pidana yang rendah dan tidak jelasnya sanksi korporasi itu sendiri berkaitan dengan eksistensi badan usaha tersebut, serta pertanggungjawaban korporasi yang tidak jelas, korporasi akan semakin merajalela atas pelanggaran dan kejahatan lingkungan, dengan mengutamakan investasi dan bisnis, termasuk kelompok masyarakat di sekitar kegiatan usaha dan masyarakat hukum adat dalam wilayah yang bertalian erat dengan sumber daya alam akan semakin terpinggirkan, kriminalisasi, dan pengusuran lahan dengan dasar penggunaan tanah untuk kepentingan umum, namun tidak ada proses pembebasan lahan yang benar dan sesuai dengan prosedur hukum.

Praktik *omnibus law* Cipta Kerja yang mengancam sektor agraria dan lingkungan hidup dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan mencerminkan tidak ada peran serta masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sementara yang ada adalah investor dalam proses penggunaan hak atas tanahnya berkaitan dengan lahan masyarakat dan atau masyarakat hukum adat, maka harus dan wajib diselesaikan terlebih dahulu. Hal ini sangat membahayakan bagi masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam konteks pengelolaan lahan dan perlindungan lingkungan. Pendekatan dalam ketentuan ini hanyalah *top down* (atas-bawah), sehingga masyarakat berada dalam posisi lemah dan tidak ada peranan sama sekali, sedangkan yang ditekankan berkali-kali adalah sistem persetujuan investor terhadap penggunaan hak atas tanah dan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.

Relasi Praktik *Omnibus Law* dengan Formulasi atas Konsep Reforma Agraria dan Kebijakan Lingkungan yang Berorientasi pada Keadilan Sosial

Kebijakan pemerintah secara nasional di sektor agraria/pertanahan dalam praktik selama ini berpijak pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria. Regulasi pertanahan nasional yang disahkan sejak Presiden Soekarno pada tanggal 24 September 1960 hingga sekarang ini sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan di masa sekarang dan mendatang, namun semangat/spirit reforma agraria masih melekat pada ketentuan tersebut dengan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, khususnya para petani, sementara banyaknya ketentuan sektoral yang berkaitan dengan pertanahan, di antaranya undang-undang kehutanan, undang-undang tata ruang, undang-undang pertambangan mineral dan batubara, undang-undang ketenagalistrikan, undang-undang perumahan dan Kawasan permukiman, dan lain sebagainya.

Reformasi agraria harus dibuktikan dalam tindakan nyata, bukan sekedar retorika atau teori semata. Di dalam Tap MPR RI Nomor:IX/MPR/2001 mengamanatkan DPR RI bersama Presiden untuk segera mengatur lanjut pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam lebih lanjut serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua peraturan perundang-undangan terkait yang tidak sejalan dengan ketetapan ini. Mandat ini seyogianya ditindak lanjuti secara konkret oleh Pemerintah dan DPR dengan meninjau kembali peraturan perundangan yang ada dan mensinkronkannya serta menyesuaikannya dengan prinsip dan arahan kebijakan yang dimandatkan dalam ketetapan ini. Pelaksanaan reforma agraria tentu akan menghasilkan politik hukum pertanahan yang mampu menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi bagi masyarakat.²⁷

Mencermati RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja, segala ketentuan yang mengatur persoalan agraria, menjadi objek eksploitasi dari investor di bidang kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, ketenagalistrikan, perumahan dan kawasan permukiman, dan lain sebagainya pada saat berhubungan dengan penggunaan tanah dan hak

²⁷Firman Freaddy Busroh, *op.cit.*, hlm. 245.

atas tanah, demi kepentingan umum harus dibebaskan. Namun spirit reforma agraria dalam upaya perlindungan terhadap masyarakat lokal dan masyarakat hukum adat tidak terlihat, inilah upaya mendegradasi dan penggeseran paradigma penggunaan tanah dan spirit reforma agraria yang seharusnya menjadi pertimbangan utama. Pada akhirnya, hak-hak apa pun atas tanah akan diubah dan dieksploitasi demi melanggengkan investasi, usaha, bisnis dan pendapatan negara, sementara tidak ada upaya inklaaf atau perlindungan terhadap wilayah-wilayah tertentu misalnya kawasan konservasi, lindung, dan ulayat.

Pemerintah pusat memiliki semangat sentralistik, otonom, dan *top down* atas politik hukum dalam pembentukan *omnibus law* saat ini dan berdampak pada semua sektor, khususnya agraria dan lingkungan hidup, sementara masyarakat Indonesia memiliki karakteristik yang beragam, termasuk klasifikasi masyarakat modern dengan masyarakat tradisional yang berpengaruh terhadap pola pikir dan rumusan hukum yang seperti apa dapat diterima oleh kedua kelompok tersebut. Bahkan H.L.A. Hart telah menganalisis tentang persoalan itu.

Salah seorang kelompok positivis-legal formal terkemuka di dunia bersumber dari pemikiran H.L.A. Hart,²⁸ sebagai tokoh aliran positivis berusaha menjelaskan perubahan hukum dalam kehidupan modern, di mana sebagian besar tatanan kehidupan masyarakat adalah hukum. Perubahan masyarakat atau kehidupan berdasarkan kepada '*primary rules of obligation*' (hukum yang muncul alami) kepada '*secondary rules of obligations*' (struktur hukum perundang-undangan).²⁹ Kendati peralihan

²⁸Hart mendefinisikan hukum sebagai suatu sistem aturan-aturan primer dan aturan-aturan sekunder. Aturan primer berhubungan dengan aksi-aksi yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh individu-individu, sedangkan aturan-aturan sekunder berhubungan dengan pembuatan, penafsiran, penerapan dan perubahan aturan-aturan primer, seperti misalnya aturan-aturan yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang, pengadilan, dan administrator pada saat mereka membuat, menafsirkan, dan menerapkan aturan-aturan (primer). Lihat: Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, (London: Oxford University Press, 1972), p.77.

²⁹Seorang eksponen Critical Legal Studies (CLS) Roberto M. Unger lebih jauh menegaskan bahwa dengan lahirnya hukum modern, maka telah lahir suatu institusi yang benar-benar disebut hukum. Dengan demikian, bentuk dan sistem pada masa lalu yang juga disebut hukum, sebetulnya tidak layak disebut sebagai demikian. Hukum modern itulah yang boleh menyandang sebutan hukum sehingga disebut '*the legal system*', sedangkan yang pernah ada tidak layak untuk disebut demikian. Lihat: Unger, Roberto Mangabeira, *Law and Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*, (New York: The Free Press, 1976), hlm. 66-76. Hukum

kepada sistem hukum modern³⁰ dapat disebut sebagai revolusi, tetapi kehadiran dan kekuatan dari tatanan masa lalu tidak sama sekali hilang. Hukum yang diorientasikan kepada pembaharuan masyarakat dalam perspektif Hart perlu adanya keseimbangan dengan *primary rules of obligations* (hukum yang muncul alami), dalam bentuk kearifan lokal, nilai-nilai, budaya hukum dan hukum yang ditemukan dan telah mendapatkan kesepakatan masyarakat tersendiri. Kita dan publik

semakin menjadi tipe penataan masyarakat yang sangat khas (*distinct*), sejak kelahiran sistem hukum modern di dunia. Tidak ada sistem hukum lain yang layak disebut '*legal system*', kecuali sistem hukum modern. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 94.

³⁰Sistem hukum modern dicirikan oleh Marc Galanter sebagai berikut: (a) hukum uniform, terdiri dari peraturan-peraturan yang uniform dan tidak berbeda pula dengan penerapannya. Peraturan-peraturan yang sama dapat diterapkan bagi umat segala agama, warga semua suku bangsa, daerah kasta, dan golongan; (b) hukum transaksional, lebih cenderung untuk membagi hak dan kewajiban yang timbul dari transaksi dari pihak-pihak yang bersangkutan daripada mengumpulkan di dalam himpunan yang tak berubah-ubah yang disebabkan oleh hal-hal yang menentukan di luar transaksi-transaksi tertentu; (c) hukum universal, cara-cara khusus pengaturan dibuat untuk memberikan contoh tentang suatu patokan yang sah bagi penerapannya secara umum daripada menunjukkan sifat-sifatnya yang unik dan intuitif; (d) hierarki, terdapat suatu jaringan tingkat naik banding dan telaah ulang yang teratur untuk menjamin bahwa tindakan lokal sejalan dengan patokan nasional; (e) birokrasi, untuk menjamin adanya uniformitas, sistem hukum tersebut harus berjalan secara impersonal dengan mengikuti prosedur tertulis untuk masing-masing kasus dan memutuskan masing-masing kasus itu sejalan dengan peraturan yang tertulis pula; (f) rasionalitas, peraturan dan prosedur dapat dipastikan dari sumber tertulis dengan cara-cara yang dapat dipelajari dan disampaikan tanpa adanya bakat istimewa yang non rasional; (g) profesionalisme, sistem tersebut dikelola oleh orang-orang yang dipilih menurut persyaratan, yang dapat diuji untuk pekerjaan ini. persyaratan mereka ditentukan oleh penguasaannya atas cara-cara sistem hukum itu sendiri; (h) perantara, karena sistem itu menjadi lebih teknis dan lebih kompleks, maka ada perantara profesional khusus di antara mahkamah pengadilan; (i) dapat diralat, tidak ada ketetapan hati di dalam sistem prosedur itu. Sistem tersebut berisi kode biasa untuk merevisi peraturan-peraturan dan prosedur, agar memenuhi kebutuhan yang berubah-ubah atau untuk menyatakan kecenderungan yang berubah-ubah; (j) pengawasan politik, sistem demikian sangat berhubungan dengan negara yang memiliki persengketaan di kawasannya; dan (k) pembedaan, tugas untuk mendapatkan hukum dan menerapkannya pada kasus-kasus konkret dibedakan dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya dalam hal personel dan teknik. Lihat: Galanter, Marc, "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern", dalam A.A.G. Peters dan Koesriani-Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 147-149.

(masyarakat) dapat membaca, memahami dan menganalisis tentang persoalan pembentukan *omnibus law* tersebut.

Pembentukan RUU dengan metode *omnibus law* sejatinya disertai dengan jiwa yang menjunjung tinggi keadilan sosial (sebagai manifestasi atau perwujudan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia),³¹ selalu terpancar dalam segala tingkah laku dan tindak/perbuatan serta sikap hidup seluruh bangsa Indonesia.³² *Omnibus law* yang berdampak serius dan menggeser spirit reforma agraria, merusak lingkungan, dan menjauhkan diri dari keadilan sosial hendaknya dikaji ulang, bahkan dapat dibatalkan secara konstitusional melalui mekanisme uji formil dalam kaitannya dengan prosedur pembentukannya, dan atau uji materiil dalam kaitannya dengan materi muatan sejumlah norma dalam isinya untuk diajukan ke Mahkamah Konstitusi apabila draf RUU ini kemudian disahkan. Politik hukum pembentukan perundang-undangan dalam kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang bertalian erat dengan persoalan pertanahan dan lingkungan hidup menjiwai spirit dan filosofi keadilan sosial, bukan semata keadilan formal yang tersusun rapi dalam sebuah regulasi atau legislasi sebagai konsensus politik demi menuruti kelompok tertentu atau pemilik modal sebagai Tuan/Raja-nya.

Penulis memandang bahwa permasalahan pertanahan dan lingkungan hidup terdapat di daerah yang bertalian erat dengan sumber daya alam dan masalah di perkotaan sangat jauh berbeda. Di daerah yang kaya akan sumber daya alam, dalam proses berinteraksinya penduduk lokal dengan negara dan pemegang izin, selama ini terjadi konflik, bahkan kompetisi, dalam pengelolaan tanah dan mengakses sumber daya alam. Dalam perspektif pemerintah daerah, dianggap mampu melakukan negosiasi, musyawarah dan dialog dengan keberadaan masyarakat lokal tersebut terkait dengan pokok permasalahan yang dihadapi, khususnya hak kepemilikan tanah, namun faktanya tidak demikian.

Rezim Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyerahkan pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara atas tanah untuk diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten atau kota sebagai kewenangan otonom. Ini berarti pembangunan hukum

³¹Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Ed. 8, (Yogyakarta: Penerbit Paradigma, 2004), hlm. 16.

³²*Ibid.*

pertanahan akan berlangsung di daerah atau akan berada di tangan pemerintah daerah. Praktik *omnibus law* saat ini yang berkaitan dengan pertanahan, sangat sentralistik, termasuk lingkungan hidup. Dari sistem perizinan, pengawasan, hingga pelaksanaan kegiatan usaha, masih didominasi oleh pusat. Hal inilah yang sulit untuk dilakukan sistem pengawasan dan pembinaan berjenjang, yakni pusat mengawasi provinsi, dan provinsi mengawasi kabupaten/kota sebagaimana spirit yang tertanam dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Reforma agraria yang selama ini berjalan belum memberikan hasil yang cukup baik di bidang pertanahan Indonesia, apalagi dengan orientasi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berkaitan dengan pertanahan. Kehadiran *omnibus law* khususnya yang mengatur tentang cipta kerja akan berpotensi mengancam pemilik lahan, para petani dan masyarakat hukum adat atas hak-hak pengelolaan tanah untuk kehidupannya. Politik pembentukan hukum di bidang agraria hingga saat ini masih menimbulkan kekacauan, terlebih RUU Pertanahan yang hampir akan diketok oleh DPR kemudian ditolak oleh sejumlah pakar pertanahan dan kelompok masyarakat sipil setelah dilakukan kajian mendalam. Dalam ketentuan yang diatur *omnibus law* semuanya sangat bermuara pada tanah, karena dasar dalam berinvestasi menggunakan pijakan hukum pertanahan, yang masih dianggap berpihak pada kepentingan pemilik modal dan kapitalis, sedangkan reforma agraria yang selama ini didengungkan, akan semakin menjauhkan diri dari pembuat kebijakan. Pemerintah dan DPR sudah semestinya merekonstruksi dan mereformulasi arah kebijakan agraria dengan orientasi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam perkembangannya, UUPA 1960 harus dihadapkan dengan realitas sosial yang berbeda. Misalnya penambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah, alih fungsi tanah, konflik penggunaan tanah di antara berbagai aktor pembangunan, kemiskinan, sempitnya lapangan kerja, perbedaan akses dalam perolehan dan pemanfaatan tanah. Kebijakan pertanahan yang kapitalistis, yakni lebih mengutamakan fungsi ekonomi sehingga menyebabkan akses tanah lebih ditentukan mekanisme pasar. Konsekuensinya, semakin menjauhkan pemberian makna konkret fungsi sosial dalam UUPA 1960.³³

³³Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 109.

Fungsi sosial hak milik atas tanah oleh penguasa/pengusaha ditafsir menjadi identik dengan kepentingan umum atau bahkan kepentingan pembangunan. Pembentuk undang-undang dalam RUU *omnibus law* tentang Cipta Kerja ini dapat menggeser prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang menjadi konsensus dunia selama ini guna kepentingan generasi yang akan datang, dan di pihak pemilik tanah hak milik atas tanah ditafsir sebagai hak individual semata dan santapan bagi para investor. Hal tersebut dapat membahayakan generasi yang akan datang, karena urusan pertanahan/agraria dan lingkungan hidup berkaitan erat dengan sendi-sendi kehidupan manusia saat ini dan di masa yang akan datang. Kekhawatiran ini juga diingatkan oleh Michael J. Trebilcock dan Mariana Mota Prado dalam bukunya *Advanced Introduction to Law and Development*:

*Preserving the environment can be conceived as an end in itself, but in the development field it is often conceived as a means to protect the interests of future generations.*³⁴

Penafsiran yang mengidentikkan dengan kepentingan umum memberi peluang terjadinya ekspansi para pemilik modal untuk mendapatkan tanah. Dengan lahirnya RUU *Omnibus Law* ini berpotensi mengancam keberadaan fungsi sosial atas tanah, dan melahirkan pembangunan yang tidak berkelanjutan, dalam artian pembangunan yang merusak ekologi. Mencermati kebijakan dan Draft RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja saat ini yang sedang disusun, Mansour Fakhri menilai sebagai sesuatu yang dianggap penting oleh pemerintah dalam proses pembangunan adalah pemilik modal aparat, pengusaha, konsultan, kelangsungan proses industri, buruh, sumber daya alam, dan konsumen. Di luar itu, dianggap kelompok yang tidak dapat memberikan kontribusi pembangunan sehingga tidak diperhitungkan dalam proses pembangunan.³⁵ Di sektor pertanahan, Pembangunan era globalisasi dan modernisasi telah banyak yang melakukan kritikan. Karena pembangunan di era tersebut mengenyampingkan hak asasi manusia (HAM) dan mengagungkan teknologi dan industrialisasi. Dalam relasi kuasa, pemegang izin yang menjadi raja dalam rangka

³⁴Michael J. Trebilcock dan Mariana Mota Prado, *Advanced Introduction to Law and Development*, (USA: Edward Elgar Publishing, 2014), hlm. 11.

³⁵Mansour Fakhri, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 57.

melayani apa pun itu untuk kepentingan raja, sedangkan masyarakat kecil, lokal, dan masyarakat hukum adat yang selama puluhan tahun mengelola hak atas tanah dan menerapkan sistem kearifan lokal dalam pelestarian lingkungan, menjadi terabaikan bahkan terpinggirkan.

Seyogianya, dapat dipahami bahwa lingkungan hidup adalah bukan semata persoalan norma dan logika, sehingga dipandang parsial, melainkan haruslah dipandang secara integral-holistik dengan mempertautkan antar sub sistem dalam kehidupan manusia dan sistem ekologi sebagai rumah tangga atau penopang kehidupan. Kebijakan *omnibus law* yang mengancam dan berdampak pada sektor agraria dan lingkungan hidup, dapat dikaji ulang dan dipertimbangkan kembali, mengingat masyarakat Indonesia sangat beragam, dan tergantung pada pilihan-pilihan norma hukum apa yang digunakan, sepanjang menghormati pilihan-pilihan tersebut. Pembentuk kebijakan haruslah memiliki optik secara holistik dan interdisipliner karena selama ini terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan dikemas dalam bentuk regulasi dan kebijakan, termasuk menunjukkan proses pembentukannya tidak melibatkan peran serta masyarakat dan menjauhkan dari spirit fungsi perubahan sosial.

Omnibus law yang berdampak serius dan menggeser spirit reforma agraria, merusak lingkungan, dan menjauhkan diri dari keadilan sosial hendaknya dikaji ulang, bahkan dapat dibatalkan secara konstitusional melalui mekanisme uji formil dalam kaitannya dengan prosedur pembentukannya, dan atau uji materiil dalam kaitannya dengan materi muatan sejumlah norma dalam isinya untuk diajukan ke Mahkamah Konstitusi apabila draft RUU ini kemudian disahkan. Politik hukum yang bertalian erat dengan persoalan pertanahan dan lingkungan hidup menjiwai spirit dan filosofi keadilan sosial, bukan semata keadilan formal yang tersusun rapi dalam sebuah regulasi atau legislasi sebagai konsensus politik demi menuruti kelompok tertentu atau pemilik modal sebagai Tuan/Raja-nya.

Penutup

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis tersebut di atas, Penulis dapat menyimpulkan: *Pertama*, Pembentukan hukum menghamba pada kepentingan kapital tecermin pada pembentukan hukum melalui

RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja dalam kerangka memenuhi kebutuhan para pemilik modal atau kapital, dengan berbagai metodologi untuk mencapainya sehingga pembangunan hukum nasional diarahkan pada anutan ideologi sentralisme hukum dan menjadikan hukum sebagai alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan *status quo* yang dibungkus dengan balutan-balutan kesejahteraan rakyat, peningkatan taraf perekonomian masyarakat, dan penyederhanaan regulasi serta perizinan. *Kedua*, Praktik *omnibus law* dapat mengancam sektor agraria dan lingkungan hidup dapat dilihat tidak adanya peran serta masyarakat dan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sementara yang ada adalah investor dalam proses penggunaan hak atas tanahnya berkaitan dengan lahan masyarakat dan atau masyarakat hukum adat, maka harus dan wajib diselesaikan terlebih dahulu. Pendekatan dalam ketentuan ini hanyalah *top down* (atas-bawah) sehingga masyarakat berada dalam posisi lemah dan tidak ada peranan sama sekali, sedangkan yang ditekankan berkali-kali adalah sistem persetujuan investor terhadap penggunaan hak atas tanah dan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan. *Ketiga*, Praktik *omnibus law* dapat memberikan formulasi atau relasi atas konsep reforma agraria dan kebijakan lingkungan yang berorientasi pada keadilan sosial tampak akan berdampak serius dan menggeser spirit reforma agraria, merusak lingkungan, dan menjauhkan diri dari keadilan sosial hendaknya dikaji ulang, bahkan dapat dibatalkan secara konstitusional melalui mekanisme uji formil dalam kaitannya dengan prosedur pembentukannya, dan atau uji materiil dalam kaitannya dengan materi muatan sejumlah norma dalam isinya untuk diajukan ke Mahkamah Konstitusi apabila draf RUU ini kemudian disahkan. Politik hukum yang bertalian erat dengan persoalan pertanahan dan lingkungan hidup menjiwai spirit dan filosofi keadilan sosial, bukan semata keadilan formal yang tersusun rapi dalam sebuah regulasi atau legislasi sebagai konsensus politik demi menuruti kelompok tertentu atau pemilik modal sebagai Tuan/Raja-nya.

Daftar Pustaka

Buku:

- Achmad Sodiki. 2013, *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press,
- Ahmad Husni MD, dan Bambang Sugiono. 2001. *Strategi Pendekatan Hukum dalam Penyelesaian Masalah Lingkungan, dalam Kumpulan Karangan, Hukum dan Lingkungan di Indonesia*, Editor Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, Jakarta: Pasca Sarjana Universitas Indonesia,
- Battaglia, Lucia, Lorenzo Giovanni Bellù, Coumba Dieng, Ilaria Tedesco. 2011. *Development Paradigms and Related Policies*, Draft,
- Budiono Kusumohamidjojo. 2016, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Penerbit Yrama Widya.
- Fakih Mansour. 2006. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hari Chand, 1994, *Modern Jurisprudence, International Law Book Services*, Selangor Darul Ehsan.
- Marc Galanter. 1988. "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern", dalam A.A.G. Peters dan Koesriani-Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Maja Gopel. 2016. *The Great Mindshift: How a New Economic Paradigm and Sustainability Transformations go Hand in Hand*, Springer Open & Wuppertal Institute, AFES-PRESS e.V. Germany: Mosbach.
- H.L.A, Hart. 1972.. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Jay A. Sigler, dan Benyamin R. Beede. 1978. *The Legal Sources of Public Policy*. Toronto: Lexington Books.
- Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. 2011. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kaelan. 2004. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma.
- Michael J. Trebilcock, dan Mariana Mota Prado. 2014. *Advanced Introduction to Law and Development*, USA: Edward Elgar Publishing.

- Mochtar Kusumaatmadja. 2012. *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*. Jakarta: Epistema Institute dan Huma.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Philippe Nonet, dan Philip Selznick. 2001. *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi Menuju Hukum yang responsive*. Jakarta: Media Nusantara.
- Roberto Mangabeira Unger. 1976. *Law and Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*. New York: The Free Press.
- Satjipto Rahardjo. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, -----, 2009. *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing,
- Taufik Imam Santoso. 2009. *Politik Hukum Amdal; Amdal Dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, Malang: Setara Press.
- Yusriyadi. 2010. *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Jurnal:

- Agnes Fitryantica. "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law". *Jurnal Gema Keadilan*. Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019.
- Adam M. Dodek. "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations". *Ottawa Law Review*.
- David M. Trubek. "Max Weber on Law and the Rise of Capitalism". *Wisconsin Law Review*. HeinOnline 1972.
- Firman Freaddy Busroh. "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan". *ARENA HUKUM*, Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017.
- I Nyoman Nurjaya. "Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan". *Jurnal Suloh*. Vol. V, No. 1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe, 2007.
- Louis, Massicotte. "Omnibus Bills in Theory and Practice". *CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW*. SPRING 2013.
- Saldi Isra. "Fungsi Legislasi Setelah Perubahan UUD 1945". *Jurnal Hukum Jentera*, 2010.

Makalah

Brien, O' & Bosc, *Omnibus Bills: Frequently Asked Questions*, Publication No 2012-79-E (1 October 2012) [Library of Parliament], 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.



OMNIBUS LAW

DISKURSUS
PENGADOPSIANNYA
KE DALAM SISTEM
PERUNDANG-UNDANGAN
NASIONAL

Reformasi legislasi dan regulasi menjadi wacana hukum yang populer setelah 22 tahun pasca jatuhnya Orde Baru. Kondisi anomali terjadi antara keduanya, misalnya persoalan produktivitas, di satu sisi minim produktivitas penyusunan undang-undang dipersoalkan dan kerap kali jauh dari target program legislasi nasional, namun di sisi lain produktivitas produk hukum di bawah undang-undang dianggap terlalu *hyper* dan menciptakan stagnansi daya saing, inovasi, dan kemudahan berusaha. Persoalan sebagaimana terurai di atas, politik hukum pemerintah memperkenalkan pengadopsian metode *omnibus* dalam pembentukan undang-undang. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (per April 2020) yang menggunakan metode *omnibus* tersebut menjadi pembahasan diberbagai kalangan, baik ahli hukum, ekonomi, politik dan sosial yang mengkaji dari berbagai aspek misalnya komabilitas dengan sistem hukum Indonesia, implementasi penegakan hukumnya, dampaknya bagi iklim investasi, proses politik pembahasannya, dan dampak kesenjangan sosialnya.

Buku ini menghimpun baik gagasan konseptual maupun gagasan kontekstual terkait pengadopsiannya metode *omnibus* maupun isu-isu sektoral yang memang diproyeksikan terdampak dari hadirnya undang-undang dengan metode *omnibus* tersebut. Kolegium Juri Institute sebagai perkumpulan cendekiawan hukum memberikan beragam pandangan dari beberapa ahli dan peneliti sebagai kontribusi pemikiran yang diharapkan berdampak bagi pembangunan hukum Indonesia.

Kontributor penulis antara lain: Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H., Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H., Dr. Ilham Hermawan, S.H., M.H., Dr. Chandra Yusuf, S.H., LL.M., M.B.A., M.Mgt., Dr. Wahyu Nugroho, S.H., M.H., Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H., Hendra Kurnia Putra, S.H., M.H., Auliya Khasanofa, S.H., M.H., Luthfi Marfugah, S.H., M.H., Ahmad, S.H., M.H., Afdhal Mahatta, S.H., M.H., Icha Cahyaning Fitri, S.H., M.H., Eko Ibnu Hayan, S.H., M.H., Firman Floranta Adonara, S.H., M.H., Rian Achmad Perdana, S.H., Dwi Saleha, S.H.



PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Jl. Raya Leuwilinggung No. 112
Kel. Leuwilinggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon 021-84311162

Email: rajapers@rajagrafindo.co.id

www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI
HUKUM



Harga P. Jawa Rp000.000,-