

REFORMASI HUKUM NASIONAL TAHUN 2020 (Mempertimbangkan Gagasan Omnibus Law)

Oleh :

Sahran Raden, Anggota KPU Provinsi Sulawesi Tengah Periode 2018- 2023

Dalam pelaksanaan program legislasi nasional tahun 2020, pemerintah dan DPR akan melakukan penyederhanaan Undang Undang di bidang politik terutama terkait dengan UU Pemilu. Penyederhanaan UU Pemilu digabungkan dengan sejumlah Undang Undang lainnya seperti ; UU Partai Politik, UU MD3 dan UU Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan itu gagasan omnibus law atau penyederhanaan peraturan perundang undangan menemukan momentumnya terutama pasca pemilu 2019. Tulisan ini hendak memberi pandangan sederhana terkait dengan Omnibus law dalam paket Undang Undang politik di Indonesia.

Reformasi Hukum Nasional di Bidang Politik

Persoalan yang dihadapi dalam konteks hukum di Indonesia yaitu bagaimana hukum dapat memenuhi tujuan dan cita citanya dalam rangka mengatur jalannya kehidupan masyarakat. Pasca reformasi tahun 1998, bahwa hukum tidak menemukan tujuan yang sebenarnya. Produksi peraturan perundang undangan terutama dalam bidang politik dan demokrasi sangat lah tinggi. Hal ini disebabkan menyesuaikan dengan dinamika kehidupan politik dan demokrasi bangsa melalui transplantasi dalam jumlah besar. Sehingga produksi undang undang tersebut tidak lah berjalan efektif bahkan melahirkan resistensi sistem politik yang kurang baik. Setidak tidaknya produksi perundang undangan itu mengalami ketidaksesuaian antara hukum dan masyarakat. Selain produksi perundangan undangan yang cukup banyak, reformasi hukum dibidang pembentukan Undang undang terpragementasi dalam pluralisme hukum baik secara lokal maupun hukum negara yang membutuhkan harmonisasi. Reformasi hukum juga mendapatkan tantangan baru dengan masih rendahnya masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam pembentukan undang undang. Padahal peraturan suatu perundang undangan dikatakan responsif jika dalam penyusunannya memperhatikan kehendak dan partisipasi masyarakat.

Dalam dua dasawarsa pasca reformasi, banyak perubahan mendasar dalam peraturan perundang undangan di bidang politik dan demokrasi Salah satu perubahan besar yang terjadi pasca-reformasi adalah pembatasan kekuasaan presiden. Selain itu, juga terkait dengan wewenang presiden. Dalam amandemen UUD 1945 Presiden bukan lagi satu-satunya pihak yang punya kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Sesuai Pasal 5 UUD 1945, pasca-amandemen, presiden tak lagi memiliki kekuasaan tunggal dalam pembentukan UU, tetapi hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Hingga akhirnya paket UU Politik selalu mendapatkan perubahan dan terakhir Undang Undang 7 Tahun 2017 tentang pemilu. Begitu pula Undang Undang tentang Pilkada selalu mengalami perubahan sesuai dinamika masyarakat dan perkembangan politik lokal.

Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam reformasi hukum di Indonesia adalah karena lemahnya otonomi hukum terutama jika berhadapan dengan subsistem politik (Moh Mahfud, 1999 : 2). Dalam tataran empiris, konsentrasi energi hukum selalu kalah kuat dari konsentrasi energi politik (Satjipto Rahardjo, 1985 : 71). Padahal seharusnya hubungan antara

hukum dan politik adalah ibarat hubungan antara rel dengan kereta apinya, namun dalam kenyataannya kereta api (politik) acapkali bejalan di luar relnya (hukum) (Moh Mahfud, 1999 : 3). Pada sisi lain, hukum sesungguhnya merupakan produk proses dan keputusan politik. Sekalipun secara *das sollen* seharusnya politik tunduk pada ketentuan hukum namun kenyataannya hukum justru ditentukan oleh politik. Dan yang lebih parah, selama ini fenomena yang menonjol adalah fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik.

Ada dua faktor yang dapat diduga mempercepat (atau memperlambat) reformasi bidang hukum : *Pertama*, struktur pemeritahan dan kekuasaan yang mendukungnya. Semakin demokratis struktur dan gaya pemerintahan, semakin baik visi dan introspeksi-nya untuk membuat keputusan politik yang tepat dan tegas mengenai perlunya langkah reformasi hukum. *Kedua*, tingkat persepsi pemerintah tentang derajat keseriusan adanya krisis kepercayaan pada penegakan hukum. Makin sensitif pemerintah tentang ketidakadilan yang berlangsung, dan bahwa krisis kepercayaan pada (penegakan) hukum akan memperlambat reformasi ekonomi dan reformasi politik, makin cepat pula reaksi dan upayanya melakukan reformasi. Secara singkat dapat dikatakan, jika kualitas demokrasi baik, kualitas hukum akan baik dan jika demokrasi bobrok, hukumnya pun akan jelek.

Reformasi hukum selama ini masih belum berjalan dengan baik karena posisi hukum dalam berhadapan dengan politik masih seperti keadaan di masa lalu. Intervensi politik dalam proses penegakan maupun pembuatan hukum masih terlalu dominan, sehingga hukum masih tetap menjadi independent variabel. Hukum masih belum menjadi lembaga primer dalam sistem kemasyarakatan dan kenegaraan. Banyak contoh yang bisah dilihat salah satunya adalah pembentukan Undang Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Penyederhanaan peraturan perundang undangan dibidang politik dan pemilu diharapkan, kedepan pelaksanaan pemilu berjalan dengan efektif dan efisien. Perwujudan sistem pemerintahan presidensial dapat berjalan pula secara efektif pasca pemilu.

Tentang Omnibus Law dalam Pemilu

Omnibus Law pertama kali disampaikan oleh Presiden pada pidato pertamanya selepas dilantik sebagai Presiden RI 2019 -2024. Menurut Presiden, penyederhanaan kendala regulasi dilakukan melalui Omnibus Law. Gagasan ini bukanlah gagasan baru, setidaknya mengenai ide penyederhanaan regulasi. Kementerian Hukum dan HAM sejak 2015 telah mendorong penyederhanaan regulasi. Banyak pihak dan kalangan perguruan tinggi juga merekomendasikan dirampingkannya regulasi di Indonesia karena sudah sangat banyak.

Secara harfiah, kata omnibus berasal dari bahasa Latin *omnis* yang berarti banyak. Menyesuaikan dengan arti tersebut jika dikontekskan dengan UU maka dapat dimaknai sebagai penyelesaian berbagai pengaturan sebuah kebijakan tertentu, tercantum dalam dalam berbagai UU, ke-dalam satu UU payung. Adapun dari segi hukum, kata *omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *law* atau *bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Menurut Audrey O” Brien (2009), omnibus law adalah suatu rancangan undang-undang (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Sementara bagi Barbara Sinclair (2012),

omnibus bill merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu, dan programnya tidak selalu terkait. Meski dalam Undang Nomor 7 Tahun 2017 merupakan hasil tiga kompilasi Undang Undang yakni UU Pilpres, UU Pemilu DPR, DPD dan DPRD serta UU Penyelenggara Pemilu, masih dianggap belum memadai dan praktek pelaksanaan pada pemilu 2019 terdapat banyak permasalahan yang perlu dievaluasi.

Jadi, dapat dikatakan *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*). Dan ketika peraturan itu diundangkan berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansinya selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.

Era ini membutuhkan terobosan lainnya, yaitu perlunya *omnibus law*. Meski Indonesia menganut sistem hukum *civil law*, sementara *omnibus law* lahir dari tradisi sistem hukum *common law*, namun dalam dunia digital *ecosystem* dan *global governance*, tidak ada salahnya Indonesia menerobos ruang batas ini. Filipina telah mulai mereformasi hukum dalam konteks investasi dengan menerbitkan *The Omnibus Investment Code*. Selanjutnya, Vietnam mempelajari teknik pembuatan *omnibus law*, sebagai bagian dari reformasi regulasi yang dilakukannya. Di Indonesia gagasan *omnibus law* menjadi kajian menarik para ahli Hukum, tentang bagaimana membuat *omnibus law* yang jelas, taat terhadap hierarki aturan, dan menjamin kepastian hukum.

Tahun 2019 pertama kalinya Pemilu dilaksanakan secara serentak, menggabungkan Pemilihan Legislatif dan juga Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu serentak dilaksanakan berdasarkan hasil keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 14/PUU-XI/2013. Alasan mahkamah sederhana, penyelenggaraan pemilu serentak lebih efisien baik dari segi waktu maupun biaya. Majelis hakim MK membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU Pilpres yang mengatur pelaksanaan Pilpres tiga bulan setelah pelaksanaan Pileg alias tidak serentak.

MK beralasan penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan 2009 setelah Pileg, ditemukan fakta capres terpaksa harus bernegosiasi politik terlebih dahulu dengan partai politik yang pada akhirnya memengaruhi roda pemerintahan. Selain itu, MK berpendapat penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan bisa lebih menghemat uang negara. Dalam faktanya pemilu 2019 telah dievaluasi oleh berbagai kalangan selain KPU dan Bawaslu, dengan kesimpulan bahwa UU 7 Tahun 2017 perlu direvisi. Sehingga Pemerintah dan DPR selanjutnya membuat Program Legislasi Nasional di tahun 2020 bahwa Undang Undang Pemilu perlu direvisi.

Jika menggunakan metode *omnibus law* dalam pembentukan Undang Undang Pemilu, sebaiknya inventarisasi sejumlah Undang Undang terkait untuk diaudit. Sejumlah undang undang terkait dengan teknis kepemiluan dalam Undang undang 7 Tahun 2017 yaitu UU Pilkada, UU Parpol, UU Ormas, UU Pemerintahan Daerah, UU Otonomi Khusus Papua, UU Pemerintahan Aceh, UU Aparatur Sipil Negara, UU MD3, UU Disabilitas, UU Kependudukan dan Catatan Sipil. Juga sejumlah undang undang tang terkait langsung atau tidak langsung kepada pelaksanaan pemilu. Hal dilakukan, agar terjadinya harmonisasi dan penyerderhanaan peraturan perundang undangan. Contoh sederhana penyatuan antara UU Pemilu dan UU Pilkada. Kedepan perlu diredesain kembali keserentakan pemilu yang bersamaan dilakukan antara pemilu eksekutif dan pemilu legislatif serta Pemilihan Kepala Daerah. Redesain itu tentu pola

nya adalah menyatukan Pemilu eksekutif dan pemilu legislatif secara nasional yakni Presiden, DPR dan DPD dilaksanakan serentak dalam satu waktu. Sedangkan untuk Pemilu DPRD dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan serentak dalam satu waktu. dengan memberi jeda waktu pelaksanaan diantara kedua pemilu tersebut. Dengan demikian, Undang Undang Pemilu dan UU Pilkada disatukan menjadi satu Undang Undang. (Wallahu 'lam bisawwaf)