IMPLEMENTASI HARMONISASI DAN SINKRONISASI PASCA TERBENTUKNYA OMNIBUSLAW UU CIPTA KERJA

Henry Donald Lbn Toruan

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.
Jalan H.R Rasuna Said Kavling 4-5 Kuningan Jakarta Selatan 12940
Telpon : 081286032224, 081318197365
Faksimil : (021) 2526438.
e-mail : henrydonald.lt@gmail.com

Abstrak

Pembentukan hukum UUCK dengan mengambilalih model Omnibus Law dari sistem anglo saxon dimaksudkan untuk menyederhanakan sejumlah peraturan perundang-undangan yang menghambat masuknya investor dalam melakukan penanaman modal di Indonesia guna meningkatkan perekonomian nasional.

PENDAHULUAN

Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UUCK) tanggal 2 November 2020 lalu. Dalam penjelasan umum disebutkan bahwa Indonesia masih menghadapi berbagai hambatan dalam berusaha, termasuk untuk Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM). Saat ini terjadi kompleksitas dan obesitas regulasi, dimana terdapat 4.451 Peraturan Pemerintah Pusat dan 15.965 Peraturan Pemerintah Daerah. Regulasi dan institusi menjadi hambatan paling utama disamping hambatan terhadap fiskal, infrastruktur dan sumber daya manusia. Untuk mewujudkan iklim berusaha yang kondusif tentu harus dilakukan terobosan hukum dalam menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara menyederhanakan berbagai perundang-undangan tersebut ke dalam satu undang-undang, yang disebut dengan Omnibus Law.

UUCK disusun sebagai penyederhanaan serta perampingan regulasi yang berhubungan dengan proses penciptaan lapangan kerja. Melalui undang-undang ini, sekitar 1.200 pasal yang dituangkan ke dalam kurang lebih 80 undang-undang disederhanakan ke dalam satu undang-undang yang mengatur ketentuan undang-undang yang diganti tersebut.[1] Penyusunan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dipandang penting untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam proses penciptaan lapangan kerja di Indonesia, diantaranya berupa tumpang tindih kebijakan, jumlah regulasi yang berlebihan, inefisiensi kebijakan, serta masih tingginya ego sektoral dan ketidaksinkronan kebijakan yang berimbas kepada kepastian hukum dalam proses penciptaan lapangan kerja.[2] Namun untuk mengoperasionalkan UUCK ini pemerintah akan segera membuat peraturan pelaksanaan yang jumlahnya tidak sedikit. Catatan kritis yang dikeluarkan fakultas hukum UGM terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebutkan UUCK mensyaratkan adanya sekitar 500 aturan turunan.[3]

[1] Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja, http://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf, hlm. 2
[2] Ibid, hlm.3
[3] Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Edisi 2/ 5 November 2020, Diterbitkan oleh : Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2020, hlm. 4

Saat ini, Pemerintah telah menyelesaikan 51 peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Peraturan pelaksanaan yang pertama kali diselesaikan adalah 2 (dua) Peraturan Pemerintah (PP) terkait Lembaga Pengelola Investasi (LPI), yaitu PP Nomor 73 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi (LPI) dan PP Nomor 74 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi. Selanjutnya, 49 peraturan pelaksanaan yang terdiri dari 45 PP dan 4 Peraturan Presiden (Perpres) yang disusun bersama-sama oleh 20 kementerian/lembaga (K/L) sesuai klasternya masing-masing. Secara substansi, peraturan pelaksanaan tersebut dikelompokkan dalam 11 klaster pengaturan, yaitu pertama, Perizinan dan Kegiatan Usaha Sektor sebanyak 15 PP. Kedua, Koperasi dan UMKM serta Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebanyak 4 PP. Ketiga, Investasi sebanyak 5 PP dan 1 Perpres. Keempat, Ketenagakerjaan sebanyak 4 PP. Kelima, fasilitas fiskal sebanyak 3 PP. Keenam, penataan ruang sebanyak 3 PP dan 1 Perpres. Ketujuh, Lahan dan Hak Atas Tanah sebanyak 5 PP. Kedelapan, Lingkungan Hidup sejumlah 1 PP. Kesembilan, Konstruksi dan Perumahan sebanyak 5 PP dan 1 Perpres. Kesepuluh untuk Kawasan Ekonomi sebanyak 2 PP. Kesebelas, Barang dan Jasa Pemerintah sejumlah 1 Perpres.[4]

Terdapat satu peraturan pelaksanaan yang belum terbit tetapi sudah dalam bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. RPP ini merupakan perintah dari Pasal 181 UUCK untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan ketentuan UUCK atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan (Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung). Konsep RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi tersebut bertujuan untuk memeriksa atau mengevaluasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau Putusan Pengadilan. Namun, menjadi masalah bahwa UU No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) tidak mengatur pemeriksaan terhadap peraturan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hanya mengatur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Perda (Pasal 46 ayat 2, Pasal 47 ayat 3, Pasal 54 ayat 2, Pasal 55 ayat 2 dan Pasal 58 ayat 1 dan 2). Sesuai ketentuan UUD 1945 bahwa Mahkamah Agung yang berwenang untuk menilai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 24 ayat 1). Hal ini kembali ditegaskan dalam UUP3 yang menyatakan bahwa Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (Pasal 9 ayat 2). Dari 80 Undang-Undang yang disederhanakan dan dimasukkan ke dalam UUCK tentu memiliki banyak peraturan pelaksanaan yang meajadi turunannya baik di tingkat pusat maupun daerah. Yang menjadi pertanyaan, apakah konsep yang digagas dalam RPP Harsin tersebut dapat diimplementasikan dalam memeriksa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan lebih tinggi ?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang bersifat deskriptif analisis. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber bahan primer yang terdiri dari UUCK, UUP3, RPP Harsin dan peraturan yang terkait lainnya. Kemudian bahan sekunder berupa literatur, jurnal hukum, berita, kamus, hasil diskusi dan data quisioner. Teknik dan prosedur pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menelusuri data kepustakaan yang ditulis oleh ahli di bidang tata negara. Kemudian juga

[4] https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/51-peraturan-pelaksanaan-uu-cipta-kerja-telah-rampung/ diakses 14/08/2021 15:28

menelusuri tulisan-tulisa yang dimuat dalam jurnal hukum terkait dengan topik penelitian serta berita-berita sebagai data yang mendukung penulisan. Selain itu juga dilakukan pengumpulan data dengan cara berdiskusi dengan para ahli di bidang tata negara/perundang-undangan dari fakultas hukum melalui zoom meeting. Dari seluruh data yang terkumpul diolah dan dianalisis secara mendalam dengan melihat berbagai data dan fakta serta kebutuhan hukum yang dapat mendukung penyederhanaan hukum yang disharmonis. Sehingga dapat ditarik kesimpulan dan saran bagi perbaikan hukum guna melakukan harmonisasi dan sinkronisasi perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

OMNIBUS LAW DALAM UUCK

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara pengambilalihan aturan lain sebenarnya sudah sejak dari dulu dilakukan seperti pemberlakukan peraturan kolonial, kondifikasi hukum dalam KUHPerdata dan transpalansi hukum asing ke dalam hukum nasional. Tri Budiyono mengatakan bahwa Transplansi adalah pengambilalihan aturan hukum (legal rule), ajaran hukum (doctrine), struktur (structure), atau institusi hukum (legal institution) dari satu sistem hukum yang lain atau dari wilayah hukum ke wilayah hukum yang lain.[5] Istilah transplansi merupakan salah satu model dalam rangka pengambilalihan aturan hukum asing secara menyeluruh ke dalam hukum nasional. Model pengambilalihan lainnya adalah apa kita kenal dengan omnibus law dimana suatu peraturan memuat berbagai hal dalam satu ketentuan baik sejenis maupun lain jenis. Pengambilan model hukum asing ke dalam hukum nasional dimaksudkan untuk melakukan perubahan hukum. arena hukum yang mengatur khusus perkenomian selain jumlahnya banyak juga disharmoni satu dengan yang lain, sehingga menjadi penghambat bagi pertumbuhan ekonomi dan masuknya investasi.

Latar belakang munculnya ide omnibus law adalah kerumitan untuk berinvestasi di Indonesia. Kerumitan tersebut muncul dalam beberapa hal yaitu perijinan, perpajakan, pengadaan tanah, dan aspek lainnya yang terkait dengan investasi. Omnibus law digagas oleh pemerintah untuk menyederhanakan peraturan perundang undangan yang ada di Indonesia yang hiper regulasi dan bermuara kepada kelancaran investasi di Indonesia.[6] Omnibus law adalah undang-undang yang substansinya merevisi dan/atau mencabut banyak undang-undang. Konsep ini berkembang di negara-negara common law dengan sistem hukum anglo saxon seperti Amerika Serikat, Belgia, Inggris dan Kanada. Konsep omnibus law menawarkan pembenahan permasalahan yang disebabkan karena peraturan yang terlalu banyak (over regulasi) dan tumpang tindih (overlapping). Bila permasalahan tersebut diselesaikan dengan cara biasa, maka akan memakan waktu yang cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Belum lagi proses perancangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali menimbulkan deadlock atau tidak sesuai kepentingan.[7] Pembentukan peraturan perundang undangan yang dianut Indonesia dengan civil law system-nya adalah mengedepankan proses yang panjang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Pembentukan Perundang Undangan in casu UU Nomor 12 Tahun 2011 juncto UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Proses yang demikian dimaksud untuk memastikan serta menjamin kepastian hukum materi muatan pembentukan peraturan perundang undangan yang dibentuk.[8] Konsep omnibus law sejatinya dapat menjadi solusi untuk menyederhanakan peraturan yang terlalu banyak, seperti yang dialami Indonesia saat ini. Sebagaimana yang diungkap Bappenas, sepanjang tahun 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dengan kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311

[5] Tri Budiyono, Transplantasi Hukum Harmonisasi dan Potensi Benturan, Salatiga : Griya Media, 2009, hlm. 11
[6] Adhi Setyo Prabowo dkk, Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia, Jurnal Pamator, Volume 13 No. 1, April 2020 Hlm.3
[7] Antoni Putra, Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi, Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 17 No. 1 - Maret 2020, hlm. 2
[8] I Putu Eka Cakra dan Aditya Yuli Sulistyawan, Kompabilitas Penerapan Konsep Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia, Jurnal Crepido, Volume 02, Nomor 02, November 2020

peraturan. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah didominasi oleh perda kabupaten/kota sebanyak 25.575 peraturan, disusul kemudian perda provinsi sebanyak 3.177 peraturan.[9] Pembentukan hukum baru dengan mengubah sejumlah peraturan pada bidang yang dianggap menghambat masuknya investasi tentu sulit dilakukan dengan cara-cara konvensional tersebut, karena memakan waktu pembahasan yang cukup lama. Disamping itu, pembentukan hukum dalam UUP3 hanya membahas materi undang-undang yang sejenis, tidak mungkin membahas bermacam-macam materi hukum dalam satu undang-undang.

Apa yang dimaksud dengan omnibus law? Dalam Duhaime Legal Dictionary Amerika Serikat "Omnibus Bill" diartikan sebagai: "A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience".[10] Secara konseptual, teknik pembentukan undang-undang dengan metode "omnibus law" ini diterapkan untuk mengubah beberapa atau bahkan banyak undang-undang yang memuat pelbagai materi kebijakan yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Dengan teknik omnibus law ini diharapkan agar pelbagai ketentuan yang terdapat dalam beberapa undang-undang yang berbeda itu dapat dipadukan secara harmonis dalam isu-isu domain yang sama dengan satu undang-undang yang menjamin perbaikan sistem hukum nasional.[11]

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dengan menggunakan teknik omnibus, langkah pertama yang dilakukan adalah meninjau dan evaluasi terhadap semua dokumen hukum perundang-undangan secara horizontal yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu yang berhubungan dengan materi yang mengatur hal yang sama yang terdapat dalam undang-undang yang berbeda; dan dengan peraturan perundang-undangan lain secara vertikal, yaitu antar peraturan dengan tingkat hierarki yang berbeda-beda, mulai dari yang paling tinggi sampai ke yang paling rendah sepanjang yang mengatur mengenai hal-hal yang sama atau yang saling berkaitan. Tugas evaluator dan reviewer semacam inilah yang selama ini saya namakan sebagai auditor hukum (legal auditor).[12]

Selanjutnya ia katakan bahwa disamping Omnibus law, ada pula pengertian tentang Omnibus law Rules atau Omnibus Regulation. Meskipun pengertian tentang peraturan perundang-undangan omnibus ini kurang mendapat perhatian di antara akademisi maupun praktisi, tetapi pengertian omnibus bill juga dapat dikembangkan dalam konteks peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Bahkan ditingkat pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Peraturan Daerah (Perda) juga dapat dilihat sebagai produk hukum, seperti undang-undang juga, tetapi bersifat lokal dan hanya berlaku di daerah masing-masing. Jika ditingkat kabupaten dan kota juga dapat dibangun pengertian tentang Perda Omnibus.[13] Implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan. Dalam praktek penerbitan peraturan secara bersama-sama dikenal dengan Peraturan Bersama.

IMPLEMENTASI

Implementasi ialah kegiatan yang dilakukan dengan perencanaan dan mengacu kepada aturan tertentu untuk mencapai tujuan suatu kegiatan. Intinya, implementasi dapat dilakukan bila sudah terdapat rencana atau konsep acara yang hendak dilakukan. Hasil implementasi dari rencana tersebut

[9] Ibid

[10] Jimly Asshiddiqie, Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia, Jakarta : Konstitusi Press, 2020, hlm. 1

[11] Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara, Omnibus Law, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional, Cet 1, Depok : Rajawali Pers, 2020, hlm. 6

[12] Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hlm. 37

[13] Ibid, hlm. 58

diharapkan mencapai tujuan secara maksimal dan tidak mengecewakan orang-orang yang sudah menantikannya. Tujuan dari implementasi adalah untuk menerapkan dan mewujudkan rencana yang telah disusun menjadi bentuk nyata.[14] RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi merupakan konsep yang digagas untuk melakukan pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Peraturan di bawah undang-undang dimaksud meliputi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, Peraturan Badan, atau Peraturan Lembaga yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau Putusan Pengadilan, yang pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasinya akan dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM. Sedangkan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasinya akan dikoordinasikan secara bersama antara Menteri Hukum dan HAM dengan Kemendagri.

Menteri Hukum dan HAM akan membentuk Pokja yang bersifat adhoc untuk pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dengan keanggotaan dari berbagai unsur, yaitu Kementerian Hukum, Kementerian terkait, pakar/ahli, perancang Peraturan Perundang-undangan, kalangan profesional, dan praktisi/pelaku usaha. Pelaksanaan Harmonisasi dan Sinkronisasi dapat dilakukan bila ada permohonan yang diajukan oleh : a. warga negara Indonesia atau badan hukum, b. kementerian/lembaga dan c. pemerintah daerah. Selain berdasarkan permohonan, Harmonisasi dan Sinkronisasi juga dapat dilaksanakan berdasarkan hasil pemantauan dan peninjauan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga.

Pokja memiliki tugas untuk memeriksa, menganalisa, dan memutuskan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan tersebut. Apabila hasil putusan Pokja bahwa peraturan yang dinilai tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan, maka menyampaikan usulan rekomendasi kepada Menteri Hukum dan HAM. Selanjutnya, Menteri Hukum dan HAM memberikan rekomendasi kepada kementerian/lembaga untuk mengubah atau mencabut Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang tersebut. Dalam hal rekomendasi dilaksanakan, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan hasil Harmonisasi dan Sinkronisasi kepada Presiden dimana Presiden dapat menugaskan pimpinan kementerian/lembaga terkait untuk menindaklanjuti rekomendasi.

Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H. selaku mantan Dirjen PP dan Kepala BPHN yang menyatakan bahwa proses harmonisasian hanya pada rancangan peraturan perundang-undangan. Sementara untuk UU yang telah disahkan dilakukan proses review, baik secara yudisial maupun non yudisial melalui proses analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Review yang bersifat yudisial bersifat mengikat, sedangkan review non-yudisial sifatnya adalah sebagai bahan pertimbangan. Mengenai Pokja yang dimuat dalam RPP Harsin menurut beliau belum pernah ada dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi. Kemudian draf RPP Harmonisasi dan sinkronisasi kesannya tidak fokus, cakupannya terlalu luas karena mengatur hingga kepada kriteria dari pemohon harmonisasi dan sinkronisasi. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menurut RPP tersebut dinilai justru membuat proses harmonisasi dan sinkronisasi di tingkat daerah menjadi kompleks, serta harus didukung oleh SDM yang kompeten. Review yang dilakukan oleh aktor negara non-yudisial memiliki sifat tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, hanya berupa rekomendasi. Berbeda dengan putusan yang dikeluarkan oleh MA/MK yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Selanjutnya menurut beliau RPP Harmonisasi dan Sinkronisasi merupakan suatu mekanisme yang sebenarnya tidak perlu dan dikhawatirkan akan membuat pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi menjadi tidak efektif. Pelaksanaan ketentuan Pasal 181 mengacu saja kepada mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi yang ada dan yang telah berjalan selama ini.

[14] https://www.suara.com/news/2021/02/09/175201/apa-itu-implementasi-tujuan-dan-contoh-penerapannya?page=all diakses, 15-08-2021 5:20

Sementara Dr. Bayu Dwi Anggoro (Dosen FH Universitas Jember) menyampaikan pemikiran bahwa pendelegasian ketentuan UUCK ke dalam Permen menimbulkan permasalahan karena saat ini jumlah regulasi terbesar adalah Permen, menyebabkan potensi tumpang tindih. Kemudian masalah lainnya belum terlembaganya evaluasi secara rutin oleh lembaga pembentuk (legislative/executive review) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menariknya, justru pemikiran beliau dikeluarkan pada saat sesi diskusi ketika ada pertanyaan dari Tim penelitian mengenai penggunaan istilah harmonisasi dan sinkronisasi dalam RPP Harsin, bukan legislative/executive review sebagai analisis dan evaluasi hukum. Beliau menjelaskan bahwa penggunaan analisis dan evaluasi hukum hanya berlaku secara internal, bukan dapat dilakukan secara lintas kelembagaan seperti harmonisasi dan sinkronisasi. Selain itu, harmonisasi dan sinkronisasi memiliki kekuatan hukum yang lebih mengikat daripada analisis dan evaluasi hukum yang sifat keluarannya hanya berupa rekomendasi. Selain itu, ketentuan RPP mengenai proses harmonisasi dan sinkronisasi hanya melalui proses pengaduan, dikhawatirkan akan 1). mengebiri keaktifan lembaga terkait dalam melakukan pemantauan pelaksanaan UU dan 2). Ketentuan permohonan tidak merupakan amanat dari Pasal 181 Undang-Undang Cipta Kerja.

Kemudian ia mengatakan bahwa ketentuan Pasal 181 tidak bersifat limitatif karena mekanisme RPP berupa pengaduan, tidak tercantum dalam Pasal 181 tersebut. Selain itu, harmonisasi dan sinkronisasi melalui mekanisme pengaduan justru akan bertentangan dengan tugas dan fungsi perlindungan masyarakat secara preventif yang menjadi tugas pemerintah. Oleh karena itu, ketentuan mengenai pengaduan tidak perlu ada di dalam RPP dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi. Selanjutnya, ia katakan bahwa mengenai konsep harmonisasi dan sinkronisasi terkait dengan RPP, prinsip executive review dan judicial review sejatinya berbeda. Ketika judicial review mampu untuk membatalkan suatu peraturan, executive review tidak memiliki kuasa dalam mencabut suatu peraturan, terkecuali oleh lembaga yang membuat peraturan itu sendiri. Selanjutnya ia mengatakan bahwa RPP hendaknya tidak bersifat kaku, rumuskan bentuk yang paling ideal, agar dapat dilakukan perbaikan di kemudian hari, terutama mengingat tugas harmonisasi dan sinkronisasi Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak mudah. Oleh karena itu, jangan ketentuan yang ada dikunci, yang dikhawatirkan akan menghambat pelaksanaan tujuan dari UU itu sendiri.

Menjawab pertanyaan anggota Tim, mengenai pengertian dari harmonisasi dan sinkronisasi menurut UU Cipta Kerja serupa dengan harmonisasi dan sinkronisasi yang dilakukan oleh Ditjen PP, menurut Bayu Dwi Anggoro bahwa harmonisasi yang dilakukan oleh Ditjen PP hanya terbatas pada RUU, RPP, RPerpres, dan Ranperda. Hal tersebut dinilai mempersempit ruang gerak dan optimalisasi pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi. Oleh karena itu kebijakan harmonisasi dan sinkronisasi seharusnya dapat diperluas agar pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dapat berjalan secara lebih efektif.

Selanjutnya pertanyaan anggota Tim terkait implementasi dari ketentuan Pasal 181 agar tidak dipersempit dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi UU Cipta Kerja, bagaimana substansi materi dari RPP harmonisasi dan sinkronisasi yang ideal? Menurut Bayu Dwi Anggoro bahwa dalam penyusunan RPP dapat mencontoh Permenkumham No. 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi, karena Permenkumham ini sudah mengatur mengenai harmonisasi dan sinkronisasi secara tatacara executive review. Selain itu perlu ditentukan secara jelas jenis regulasi apa saja yang dapat dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi di bawah RPP. Terkait mekanisme dapat melalui permohonan serta dari pemantauan, dengan mengindahkan ruang gerak dari pelaksaaan UU Cipta Kerja. Pemantauan ini dapat bersumber dari analisis dan evaluasi BPHN, kajian dari Balitbang Hukum dan HAM, serta pelaksanaan pemantauan lainnya. Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi hendaknya melibatkan unsur klarifikasi dan permintaan pendapat dari seluruh pihak agar bersifat obyektif.

Kemudian, narasumber Dr. Fitriani Ahlan Sjarif (Dosen FH Universitas Indonesia) menyampaikan pemikiran bahwa tidak setuju dengan Harmonisasi dan Sinkronisasi dalam Konsep RPP

yang menyelenggarakan persidangan dengan tujuan untuk memeriksa, menganalisis, dan mengevaluasi materi muatan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan. Menurut beliau, konsep tersebut harus dilakukan sebelum disahkan atau diundangkan suatu Peraturan Perundang-Undangan. Perlu adanya putusan dari Lembaga yudikatif yang menjelaskan bahwa suatu aturan yang dimohonkan untuk Harmonisasi dan Sinkronisasi.

Sedangkan narasumber Dr. Jamin Ginting (Dosen FH Universitas Pelita Harapan) menyampaikan pemikiran bahwa konsep Harsin dalam RPP harus dijelaskan model yang digunakan dalam melakukan proses Harmonisasi dan Sinkronisasi, apakah menggunakan model quasi peradilan atau tidak. Pada dasarnya istilah Harmonisasi yang terdapat pada UU No. 12 Tahun 2011 adalah proses harmonisasi yang dilaksanakan pada aturan yang masih dikategorikan sebagai konsep atau rancangan, bukan peraturan yang sudah ditetapkan. Kata harmonisasi digunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan. Harmonisasi juga berhubungan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan asas lex specialis derogat legi generali. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain. Perihal mekanisme hukum Acara yang digunakan dalam pemeriksaan di Tingkat Pokja, bahwa Harmonisasi dan Sinkronisasi melalui panel persidangan yang keanggotaannya berasal dari kementerian/lembaga terkait, pakar/ahli, perancang Peraturan Perundang-undangan, kalangan profesional, dan praktisi. Ketentuan tersebut harus memperhatikan Hukum Acara, Bentuk Putusan, Jangka Waktu Pemeriksaan, dan Upaya Hukum. Namun demikian, narasumber setuju dengan konsep Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan pendekatan quasi peradilan dan mediasi.

Ke empat pakar perundang-undangan yang dihadirkan sebagai narasumber dalam penelitian ini, masing-masing memiliki pandangan berbeda dengan argumen yang cukup kuat dalam menyikapi RPP Harsin. Narasumber Wicipto Setiadi dan Fitriani Ahlan Sjarif memiliki pandangan yang sama bahwa pelaksanaan harmonisasi selama ini ada pada tahap rancangan. Mereka mengacu pada konsep pengharmonisasian dalam ketentuan UUP3 dan peraturan pelaksanaannya dimana pengharmonisasian memang penekanannya pada tahap rancangan. Terhadap peraturan yang sudah ada bila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, memang yang dilakukan selama ini adalah mengajukan judicial review ke MA atau pemerintah mereview peraturan yang dibuatnya atau lembaga lain yang melakukan review.

Pemerintah dalam mereview peraturan tersebut memang tidak dilakukan lewat permohonan dan pembentukan Pokja. Jadi, apa yang dikatakan Dr. Wicipto terkait pengharmonisasian tidak menunggu ada permohonan dan tidak ada pembentukan Pokja sudah tepat. Pelaksanaan harmonisasi yang dilaksanakan saat ini lebih mempunyai kekuatan hukum, karena ada dasar hukum pelaksanaan harmonisasi. Tentu berbeda dengan analisis dan evaluasi atau executive review yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Tetapi dengan konsep RPP Harsin ini sebenarnya pemerintah ingin memperkuat peran analisis dan evaluasi dalam menguji peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hasil dari analisis dan evaluasi memang betul hanya mengeluarkan rekomendasi dari hasil pengujian yang dilakukan. Namun rekomendasi ini akan ditindaklanjuti oleh kementerian terkait untuk dilaksanakan hingga pada tingkat pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Bagi yang tidak melaksanakan rekomendasi tersebut akan diberikan sanksi administratif sesuai ketentuan perundang-undangan. Dengan adanya sanksi administratif yang bersifat memaksa ini akan membuat kepala daerah patuh dan menjalankan rekomendasi tersebut. Sifat pengaturan ini hanya mengikat ke dalam bukan keluar, sehingga pemerintah lebih leluasa melakukan perbaikan regulasi yang menghambat masuknya investasi.

Pandangan dari Bayu Dwi Anggoro dan Jamin Ginting, sekalipun harus ada perbaikan-perbaikan tetapi lebih terbuka dalam menyikapi konsep RPP Harsin. Kedua narasumber ini sangat setuju terhadap keberadaan Pasal 181 RPP Harsin untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi perundang-undangan di bawah undang-undang. Sebab, bila perundang-undangan yang dianggap bertentangan dimaksud harus di bawa ke MA tentu akan menambah beban pekerjaan dari hakim MA. Tentu penyelasaiannya tidak bisa cepat, akan memakan waktu lama serta biaya yang tidak sedikit, karena itu dipandang tidak efisien. Penulis sependapat dengan narasumber Bayu bahwa dalam RPP Harsin tidak perlu permohonan dan pembentukan Pokja melainkan dalam bentuk analisis dan evaluasi. Karena model non yudisial atau quasi peradilan dalam konsep RPP Harasin menurut Jamin Ginting perlu ada hukum acara, bentuk putusan, jangka waktu pemeriksaan, dan upaya hukum. Tugas pengkoordinasian dan pembentukan Pokja dalam RPP Harsin yang akan dilaksanakan oleh Ditjen PP atau Kanwil sebaiknya tidak perlu ada. Penunjukan ini dinilai merepotkan karena akan membutuhkan anggaran cukup besar dan jumlah SDM perancang yang banyak, sementara dari segi SDM banyak keterbatasan baik jumlah maupun kapasitasnya.

Oleh karena itu, sebaiknya memang pemerintah sendiri yang mereview perudang-undangan yang dibuatnya tanpa melibatkan pihak di luar pemerintahan. Dalam melakukan review ini terlebih dahulu menginventarisir peraturan yang dianggap bertentangan dengan UUCK. Setelah itu, intansi/lembaga atau pemerintah daerah melakukan sendiri analisis dan evaluasi dengan metode RIA dan CBA dengan dibantu oleh akademisi, peneliti, perancang dan sebagainya. Apabila dari berbagai peraturan tersebut saling berkaitan, sebaiknya mengikuti pendapat Prof. Jimly dengan membuat omnibus bill dalam bentuk peraturan bersama. Hal yang sama dapat juga dilakukan di daerah dengan membuat omnibus bill terhadap peraturan daerah yang memiliki keterkaitan. Hasil dari evaluasi dan analisis yang dilakukan di internal tersebut akan menghasilkan penyederhanaan dan penataan peraturan perundang-undangan. Sehingga, hukum tidak lagi menjadi penghambat perekonomian. Sebaliknya, dengan penataan hukum tersebut akan dapat menjadi pendorong kemajuan ekonomi dengan masuknya investasi dari negara-negara maju.

Dalam ilmu perundang-undangan terdapat asas lex superiori derogat legi inferiori, artinya apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Inilah yang merupakan tugas dari sinkronisasi untuk melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif, yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan tujuan agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi dan saling terkait.

Namun, bila mengacu pada ketentuan UUP3 tidak ada mekanisme sinkronisasi yang memungkinkan menguji peraturan perundang-undangan lebih rendah yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. UUP3 dan peraturan pelaksanaannya, hanya mengatur pengharmonisasian pada tahap rancangan, justru hal ini yang menurut Bayu Dwi Anggoro mempersempit ruang gerak pengharmonisasian perundang-undangan. Sehingga dalam praktek, sekalipun banyak peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, tetapi tidak ada mekanisme sinkronisasi di internal pemerintah untuk merevisi atau mencabut ketentuan yang disharmoni tersebut. Disamping itu, juga tidak ada semacam badan yang bertugas melakukan sinkronisasi dan pengawasan dari produk perundang-undangan yang telah diimplementasikan.