

**KONSEPTUALISASI OMNIBUS LAW SEBAGAI UPAYA SINKRONISASI  
REGULASI PERGARAMAN DI INDONESIA****Sekar Drupadi Muninggar<sup>1</sup>, Dararida Fandra Mahira<sup>2</sup>, Linda Suci Rahayu<sup>3</sup>**<sup>1</sup> *Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. E-mail: sdrupadi15@gmail.com*<sup>2</sup> *Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. E-mail: adararida@gmail.com*<sup>3</sup> *Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. E-mail: lsuci721@gmail.com***Abstract**

*Indonesia is geographically an island country with two-thirds of the sea size greater than the mainland. A lot of potentials is generated by having a vast sea area, one of which is to produce salt. However, it has not been balanced with the capacity capability and the fulfillment technology of salt production nationwide. Moreover, from the policy side of government that continues to open the policy of salt imports, it weakens the competitiveness of local salts and less side to Salt pond. It becomes ironic as well as evidence that there is imprecision in the national development strategy, especially the government's handling of salt that leads to the choice of salt import policy. Based on these problems it takes implementation that is a stage of the determination of public policy, namely the process of bringing to a result or can also result in completing and completing. To produce effective policies based on objectives and objectives, implementation of the policy needs to be examined from the concept of policy, formulation process, implementation system, target group data collection system, access policy facilitation, community participation and stakeholders, supervision to evaluation. The method in this research is to use normative juridical research using a descriptive analysis that aims to describe the various legal issues that exist so that the right solution is obtained. Therefore, authors are interested in researching the implementation of the concept of omnibus law as a synchronization effort in Indonesia regulation.*

**Keywords:** *Omnibus Law; Salt; Synchronization;*

**Abstrak**

Indonesia secara geografis merupakan sebuah negara kepulauan dengan dua pertiga luas lautan lebih besar daripada daratan. Seiring perkembangan lingkungan yang strategis, peran laut menjadi signifikan serta dominan dalam mengantar kemajuan suatu negara. Banyak potensi yang dihasilkan dengan memiliki wilayah laut yang luas, salah satunya yaitu untuk menghasilkan garam. Namun, hal tersebut belum diimbangi dengan kemampuan kapasitas dan teknologi pemenuhan produksi garam secara nasional. Apalagi dari sisi kebijakan pemerintah yang terus membuka kebijakan impor garam, semakin melemahkan daya saing garam lokal dan kurang berpihak pada petambak garam. Hal ini menjadi ironis sekaligus bukti bahwa terdapat ketidaktepatan atau kesalahan dalam strategi pembangunan nasional khususnya penanganan pemerintah dibidang

tata kelola pergaraman yang berujung pada pilihan kebijakan impor garam. Berdasarkan problematika tersebut dibutuhkan implementasi yang merupakan tahapan dari penentuan kebijakan publik, yakni proses membawa ke suatu hasil atau bisa juga akibat melengkapi dan menyelesaikan. Implementasi juga menyediakan sarana atau alat untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Untuk menghasilkan kebijakan yang efektif sesuai tujuan dan sasaran, maka implementasi kebijakan perlu dikaji mulai dari konsep kebijakan, proses perumusan, sistem pelaksanaan, sistem pendataan kelompok sasaran, akses fasilitasi kebijakan, partisipasi masyarakat dan stakeholders, pengawasan hingga evaluasi. Metode dalam penelitian ini yakni menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk menguraikan berbagai permasalahan hukum yang ada, sehingga didapatkan solusi yang tepat. Maka dari itu penulis tertarik melakukan penelitian melalui implementasi konsep omnibus law sebagai upaya sinkronisasi regulasi pergaraman di Indonesia.

**Kata Kunci:** *Omnibus Law; Pergaraman; Sinkronisasi;*

## 1. Pendahuluan

Negara Indonesia sebagai negara maritim, memiliki wilayah laut seluas 3,25 juta km<sup>2</sup>. Bahkan wilayah laut Indonesia lebih luas jika dibandingkan dengan wilayah daratannya yang hanya sebesar 2,01 juta km<sup>2</sup>. Wilayah laut seluas itu cukup punya potensi untuk menghasilkan garam yang seharusnya dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri. Namun, tingginya potensi kekayaan sumberdaya kelautan (non hayati) ini, belum diimbangi dengan kemampuan kapasitas dan teknologi pemenuhan produksi garam secara nasional. Apalagi dari sisi kebijakan pemerintah yang terus membuka kebijakan impor garam, semakin melemahkan daya saing garam lokal dan kurang berpihak pada petambak garam. Hal ini menjadi ironis sekaligus bukti bahwa terdapat ketidaktepatan atau kesalahan dalam strategi pembangunan nasional khususnya penanganan pemerintah dibidang tata kelola pergaraman yang berujung pada pilihan kebijakan impor garam.

Pilihan impor garam sudah terjadi sejak lama. Pada tahun 1990 pemerintah Indonesia sudah pernah mengambil pilihan impor untuk memenuhi kebutuhan garam dalam negeri. Bahkan ada kecenderungan angka impor garam mengalami peningkatan. Impor garam menjadi pilihan dari tahun ke tahun yang diakibatkan hasil produksi garam didalam negeri dianggap belum mampu memenuhi kebutuhan industri baik dari sisi jumlah maupun dari sisi mutu garam.

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menyebutkan, kebutuhan garam secara nasional sejumlah 1,44 juta ton, sementara total produksi garam dalam negeri sebanyak 2,97 juta ton. Meski surplus, pemerintah tetap mengimpor garam dikarenakan garam produksi lokal tidak terserap sempurna. Impor garam terus dilakukan tiap tahun untuk mencukupi kebutuhan garam dalam negeri. Bahkan tiga tahun terakhir terjadi peningkatan jumlah impor garam. Pada tahun 2017 negara Indonesia impor garam sebesar 2,5 juta ton. Jumlah impor garam meningkat pada tahun 2018 menjadi 3,7 juta ton dan impor garam pada tahun 2019 sebesar 2,7 juta ton.

Berdasarkan problematika tersebut dibutuhkan implementasi yang merupakan tahapan dari penentuan kebijakan publik, yakni proses membawa ke suatu hasil atau bisa juga akibat melengkapinya dan menyelesaikannya. Implementasi juga menyediakan sarana atau alat untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu untuk menghasilkan kebijakan yang efektif sesuai tujuan dan sasaran, maka implementasi kebijakan perlu dikaji mulai dari konsep kebijakan, proses perumusan, sistem pelaksanaan, sistem pendataan kelompok sasaran, akses fasilitasi kebijakan, partisipasi masyarakat dan *stakeholders*, pengawasan hingga evaluasi. Diantara kebijakan-kebijakan yang pernah diterbitkan terkait dengan tata kelola pergaraman yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 tentang Ketentuan Impor Garam. Regulasi ini terbit sebagai dasar kegiatan Impor garam. Impor garam menjadi pilihan dikarenakan produksi garam dalam negeri, baik mutu maupun jumlah, sampai saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan garam dalam negeri terutama garam sebagai bahan baku industri. Ada juga Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2018 Tentang Pemberian Rekomendasi Impor Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri. Permendag ini merupakan tindak lanjut PP Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri. Kemudian terbit juga Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri.

Sebelumnya, tepatnya pada tahun 2016 telah diundangkan salah satu produk dari kebijakan perlindungan bagi Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petani Garam, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petani Garam. Kebijakan ini dilakukan guna melindungi petani garam di tengah tingginya pasokan garam impor. UU tersebut memberikan amanah kepada KKP untuk menyelenggarakan program perlindungan mencakup; (1) penyediaan sarana dan prasarana, (2) memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan, (3) meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani garam, (4) menghadirkan sistem pembiayaan yang mudah diakses, (5) perlindungan dari resiko bencana alam, serta (6) memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum.

Kebijakan perlindungan sosial sangatlah penting dilakukan untuk memberi kemudahan petani dalam menjalankan aktifitas produksinya. Hal ini dapat mendukung pula pencapaian program swasembada pangan garam, disamping faktor ketersediaan lahan dan pembinaan petani oleh pemerintah. Kebijakan ini juga berfungsi untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi garam rakyat, sehingga dapat mendukung produksi garam secara nasional berikut serapan oleh pasar industri. Dengan demikian, ketergantungan terhadap garam impor dapat berkurang secara simultan. Dampak tidak langsung dari kebijakan ini adalah terjaganya regenerasi petani garam, yang dapat bermuara pada terpeliharanya keberlanjutan industri garam (pekerja tambak garam).

## 2. Analisis

### 2.1 Problematika Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pergaraman di Indonesia

Terdapat beberapa kebijakan terkait pergaraman yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Kebijakan Pemerintah Pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan terkait pergaraman, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan “Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang

Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat” (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 82), Sebagai Undang-Undang, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1717;

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870;
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan Dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6188;
4. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/Per/9/2005 Tentang Ketentuan Impor Garam;
5. Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi Impor Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1508; dan
6. Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3/Permen-KP/2019 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 13.

Dengan diterbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 dapat memberikan perlindungan bagi keberadaan garam nasional ditengah gencarnya impor garam. Secara tegas dalam konsiderannya dirumuskan bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Guna untuk mewujudkan tujuan bernegara menyejahterakan rakyat, termasuk Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, Negara menyelenggarakan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Substansi dalam konsideran Undang-undang bermakna sebagai bagian dari politik hukum.

Rumusan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 menjadi terjemahan dari substansi konsideran pada bagian menimbang. Beberapa pasal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 1 angka 1

“Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk membantu Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman.”

Pada Pasal 1 angka 1 ini memberikan pengertian perlindungan yang diantaranya untuk petambak garam. Bahwa yang dimaksud dengan perlindungan bagi petambak garam adalah segala upaya untuk membantu petambak garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan usaha pergaraman. Dengan demikian, petambak garam seharusnya benar-benar dapat perhatian dari Pemerintah Pusat ketika menghadapi permasalahan baik yang disebabkan oleh cuaca, iklim maupun oleh kebijakan yang tidak berpihak pada petambak garam (kebijakan impor).

2. Pasal 3

“Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam bertujuan untuk:

- a. Menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha;
- b. Memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan;
- c. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya Ikan dan sumber daya kelautan

- serta dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju, modern, dan berkelanjutan; dan mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan;
- d. Menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha;
  - e. Melindungi dari risiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran; dan
  - f. Memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum“

### 3. Pasal 8

“Petambak Garam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi:

- a. Petambak Garam Kecil;
- b. Penggarap Tambak Garam; dan
- c. Pemilik Tambak Garam yang memiliki lahan lebih dari 5 (lima) hektare sampai dengan 15 (lima belas) hektare.”

Pasal 8 mengklasifikasi petambak garam. Klasifikasinya terdiri dari tiga macam, yakni petambak garam kecil, penggarap tambak garam, dan pemilik tambak garam yang memiliki luas lahan lebih dari 5 hektar hingga 15 hektar.

### 4. Pasal 11 ayat (2)

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.”

Jika Pasal 11 ayat (2) ini dilaksanakan, maka seharusnya tidak akan pernah ada sebuah kebijakan yang merugikan para petambak garam. Tidak ada lagi kebijakan impor yang memperburuk posisi petambak garam.

### 5. Pasal 12 ayat (2)

“Strategi perlindungan dilakukan melalui:

- a. Penyediaan prasarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman;
- b. Kemudahan memperoleh sarana Usaha Perikanan dan Usaha

Pergaraman;

- c. Jaminan kepastian usaha;
- d. Jaminan risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Pergaraman;
- e. Penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi;
- f. Pengendalian impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman;
- g. Jaminan keamanan dan keselamatan; dan
- h. Fasilitasi dan bantuan hukum.”

6. Pasal 16 ayat (1)

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.”

Beberapa pasal yang disebutkan ini hanya sebagian dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 yang diterbitkan dalam rangka memberikan perlindungan pada petambak garam. Akan tetapi, beberapa peraturan yang secara hirarki lebih rendah dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 banyak yang menyimpang atau bertentangan. Diantara peraturan yang bertentangan itu adalah Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri. Peraturan Pemerintah ini menjadi salah satu peraturan yang menyebabkan tata kelola garam secara nasional bermasalah. Contoh pengaturannya yang menyebabkan masalah dalam tata kelola garam yaitu rumusan Pasal 5 ayat (3): “Volume dan waktu pemasukan Komoditas Pergaraman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) huruf c dan huruf d, ditetapkan berdasarkan hasil rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi perekonomian”. Ketentuan bahwa volume dan waktu pemasukan komoditas pergaraman ditetapkan berdasarkan hasil rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang koordinasi perekonomian berujung munculnya permasalahan dalam tata niaga garam.

Selanjutnya ketentuan pada Pasal 6 yang mengatur bahwa persetujuan komoditas impor komoditas pergaraman diterbitkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan untuk Bahan Baku dan bahan penolong industri sesuai rekomendasi menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian. Dua pasal ini merupakan bentuk nyata liberalisasi garam nasional atas nama industri. Dengan demikian, secara jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Hal itu dikarenakan pengaturan yang terkait dengan tata kelola Garam menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 mengatur bahwa pengendalian impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman harus dilakukan melalui penetapan waktu pemasukan. Dalam hal ini impor garam tidak boleh dilakukan berdekatan dengan musim panen garam rakyat karena akan berdampak terhadap turunnya harga garam di tingkat masyarakat. Namun jika membaca sejarah kebijakan pergaraman, ternyata telah berulang kali terbitnya kebijakan yang merugikan atau menjadi sumber masalah dalam tata kelola garam secara nasional. Pada tahun 2005 terbit Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005 Tentang Ketentuan Impor Garam. Selanjutnya dilakukan perubahan pada tahun 2007 yang mempertegas pengaturan mengenai siapa yang boleh melakukan impor garam. Importir yang boleh melakukan impor garam dibagi menjadi dua yaitu importir garam iodisasi dan non iodisasi dan hanya boleh mengimpor di luar masa panen garam rakyat.

Terbit kembali perubahan pengaturan terkait dengan impor garam pada tahun 2012. Pada perubahan ini yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012. Pengaturan ini dimaksudkan untuk perbaikan harga dasar garam rakyat. Bahwa harga garam rakyat di tingkat pengumpul atau *collecting point*, kondisi curah di atas truk, yang harus dibeli oleh IP untuk KP1 minimal Rp 750/Kg dan KP2 minimal Rp 550/Kg. Padahal, dalam rangka memberi kepastian harga telah diterbitkan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Sistem Resi Gudang. Terbitnya Undang-Undang ini juga diikuti dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Sistem Resi Gudang. Berdasarkan peraturan inilah lahir satu jenis Resi Gudang baru di Indonesia, dimana resi gudang bukan hanya sekedar bukti kepemilikan atas barang yang disimpan di gudang, melainkan dapat berfungsi sebagai surat berharga yang dapat diperdagangkan baik secara domestik maupun internasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 08/M-DAG/PER/02/2013 bahwa salah satu komoditas yang bisa diresi gudangkan yaitu Garam. Sejalan dengan program deregulasi dari pemerintah, ketentuan tentang impor garam diperbarui lagi di akhir tahun 2015 yaitu dengan menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125/ M-DAG/PER/12/2015. Namun, berbagai kebijakan yang telah diuraikan tadi tidak mendukung perbaikan peningkatan kinerja garam domestik khususnya garam rakyat. Menurut petani garam, ada tiga hal perubahan fundamental dalam kebijakan ini yang berbeda dengan kebijakan sebelumnya yaitu:

- a. Tidak adanya kewajiban bagi IP untuk menyerap garam rakyat dengan persentase 50% dari total produksi;
- b. Tidak ada harga pembelian pemerintah (HPP); dan
- c. Tidak ada periode pembatasan waktu impor.

Melihat fakta-fakta dan fenomena-fenomena yang telah terjadi, para petambak garam terus dibuat khawatir. Hal ini juga muncul pada forum diskusi yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Hukum, HAM dan Kebijakan Publik yang dihadiri oleh para perwakilan Petambak Garam dari Bangkalan, Sampang, dan Pamekasan. Pada forum tersebut, masyarakat mengutarakan bahwa pada tahun 2019 adalah bencana bagi petani garam, harga-harga pada anjlok, padahal hal tersebut bukan karena petani tidak menghasilkan garam berkualitas. Ketika panen raya, pemerintah justru *import* garam. Hal ini tentunya berbanding terbalik dengan petani yang ingin menghasilkan garam secara maksimal. Petani sempat demo terkait kebijakan penentuan harga. Keinginan masyarakat tidak terpenuhi karena

kuantitas dan kualitas garam produksi belum memenuhi standar industri. Meskipun ada kebijakan khusus harga tapi belum bisa dilaksanakan.

Pemerintah menginginkan kualitas seperti garam impor. Akan tetapi tidak pernah ada sosialisasi bagaimana dan seperti apa garam kualitas impor itu. Pemerintah juga belum mengungkapkan secara terukur yang membedakan antara garam impor dan garam lokal. Dengan kata lain, selama ini tidak pernah ada keterbukaan dalam hal penentuan kualitas garam rakyat. Yang selama ini terjadi adalah sebuah penghakiman bahwa garam hasil dari petembak lokal dibawah standar kebutuhan industri. Pada tahun 2019 harga garam sangat miris. Pemerintah lebih suka impor. Impor karena alasan kualitas.

## 2.2 Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan Regulasi Pergaraman di Indonesia

Permasalahan regulasi di Indonesia tidak hanya bisa diselesaikan melalui harmonisasi melainkan butuh terobosan hukum salah satunya melalui konsep *Omnibus Law*. Konsep *Omnibus Law* yang diterapkan di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Belgia, Inggris menawarkan pembenahan permasalahan timbulnya konflik dan tumpang tindih (*overlapping*) suatu norma/peraturan perundang-undangan. Bila hendak dibenahi satu persatu maka akan memakan waktu yang cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Belum lagi proses perancangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di pihak legislatif seringkali menimbulkan *deadlock* atau tidak sesuai kepentingan.

Hal ini pada akhirnya menghabiskan energi, waktu, biaya dan tujuan yang hendak dicapai tidak tepat sasaran. Ditambah lagi turunnya tingkat kepercayaan publik terhadap kinerja legislatif. Untuk itu diperlukan terobosan hukum dari pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan regulasi.

Untuk mencapainya maka perlu dilandasi regulasi yang kuat. Salah satu negara yang mengadopsi *Omnibus Law* adalah Serbia. *Omnibus Law* adalah hukum yang diadopsi pada Tahun 2002 yang mengatur status otonom Provinsi Vojvodina yang termasuk di dalam Serbia. Hukum tersebut mencakup yuridiksi pemerintah Provinsi Vojvodina mengenai budaya, pendidikan, bahasa, media, kesehatan, sanitasi, jaminan kesehatan, pensiun, perlindungan sosial, pariwisata, pertambangan, pertanian, dan olahraga.

*Omnibus Law* termasuk hal yang baru di Indonesia walaupun negara-negara lain telah menerapkan seperti Amerika Serikat (*The Omnibus Act of June 1868, The Omnibus Act of February 22, 1889*), Kanada (*Criminal Law Amendment Act, 1968-69*), Philipine (*Tobacco Regulation Act of 2003*) dan 39 negara yang mengadopsi *Omnibus Law* dalam hal perlindungan data personal yang dirilis Privacy Exchange.org (*A global information resource on consumers, commerce, and data protection worldwide National Omnibus Laws*)<sup>1</sup>, seperti Argentina, Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, The Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Thailand, dan United Kingdom.

Definisi daripada *Omnibus Law* dimulai dari kata *Omnibus*. Kata *Omnibus* berasal dari bahasa Latin dan berarti untuk semuanya. Di dalam *Black Law Dictionary Ninth Edition* Bryan A. Garner disebutkan *omnibus* : *relating to or dealing with numerous object or item at once ; including many thing or having varius purposes*, dimana artinya berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan. Bila digandeng dengan kata *Law* yang maka dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua.

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, belum memasukkan konsep *Omnibus Law* sebagai salah satu asas dalam sumber hukum. Tetapi harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia terus menerus dilakukan untuk meminimalkan konflik peraturan perundang-undangan. Sistem hukum Indonesia yang menganut sistem *Civil Law* menjadi salah satu penyebab belum dikenalnya konsep *Omnibus Law*

<sup>1</sup>Privacy Exchange.org, 2017, *A global information resource on consumers, commerce, and data protection worldwide National Omnibus Laws*, <http://www.privacyexchange.org/legal/nat/omni/nol.html>, diakses pada 7 Mei 2020.

Dari permasalahan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka pemerintah perlu mengambil suatu upaya terobosan hukum untuk membenahi konflik regulasi. Tuntutan perbaikan dan pembenahan tumpang tindih peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk dilakukan. Salah satu gagasan *Omnibus Law* berkemungkinan untuk diterapkan di Indonesia asalkan diberikan ruang dan fondasi hukum.

*Omnibus Law* bukanlah hal baru di dunia ilmu hukum secara global, hanya saja untuk di Indonesia sudah sangat diperlukan untuk membenahi tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan selain hambatan diatas juga memakan waktu yang lama. Dengan konsep *Omnibus Law* maka peraturan yang dianggap tidak relevan atau bermasalah dapat diselesaikan secara cepat.

Akan tetapi beberapa kalangan akademisi juga ada yang menilai bila konsep *Omnibus Law* diberlakukan maka bertentangan dengan asas demokrasi, karena konsep *Omnibus Law* sebagian kalangan menilainya anti demokratis. Akan tetapi pertanyaan terbesar, apakah kita harus terus membiarkan konflik peraturan perundang-undangan. Pemerintah perlu melakukan terobosan hukum agar mampu menyelesaikan permasalahan tumpang tindih beberapa peraturan perundang-undangan tersebut.

Tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah harus direvisi dan memberikan ruang untuk menerapkan konsep *Omnibus Law*. Apalagi kondisi saat ini pengambil kebijakan dapat dengan mudah dikriminalisasikan oleh aparat penegak hukum. Pemahaman ilmu hukum aparat penegak hukum mayoritas memakai kaca mata positivisme hukum, sehingga sulit memberikan ruang pengambil kebijakan dalam hal ini pejabat untuk melakukan diskresi. Seringkali diskresi yang dilakukan oleh pejabat pengambil kebijakan berujung pidana karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi.

Hal tersebut merupakan sebuah ironi dimana Indonesia sebagai negara hukum dengan segala perangkatnya bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia dan memberikan keadilan bagi sebagian besar warganya yang sangat mendesak sekarang “membawa keadilan kepada rakyat” (*to bring justice to the people*) dengan menyelesaikan secara baik persoalan-persoalan yang oleh rakyat dianggap harus diselesaikan secara hukum. Persoalan lain bilamana perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan atau menimbulkan korban. Dengan kata lain, sejauh mana persoalan atau perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan masyarakat menganggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan dan keamanan masyarakat.

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 perundangan-undangan terkait yang tidak sejalan dengan ketetapan ini. Mandat ini seyogyanya 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.

Mencermati sistem perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang hasil konsep *Omnibus Law* bisa mengarah sebagai Undang-Undang Payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain. Akan tetapi di Indonesia justru tidak menganut Undang-Undang Payung karena posisi seluruh Undang-Undang adalah sama. Persoalan yang muncul bila dikaji dari perspektif teori peraturan perundang-undangan mengenai kedudukannya, sehingga kedudukannya harus diberikan legitimasi dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus diamandemen.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari kajian teoritis terkait dengan adanya dan berlaku hukum di dalam masyarakat dikenal sebagai Pengembanan Hukum (*rechtsbeoefening*). Kegiatan ini meliputi kegiatan dalam membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, menafsirkan, mempelajari dan mengajarkan hukum. Pengembanan hukum dibedakan dalam Pengembanan Hukum Praktis dan Pengembanan Hukum Teoretis.<sup>2</sup>

Pengembanan Hukum Praktis merupakan kegiatan manusia berkenaan dengan hal mewujudkan hukum dalam kenyataan kehidupan sehari-hari secara konkret. Kegiatan ini meliputi Pembentukan Hukum, Penemuan Hukum dan Bantuan Hukum.

Sedangkan Pengembanan Hukum Teoretis disebut juga sebagai Refleksi Teoretis tentang hukum, yaitu sebagai kegiatan akal budi untuk mendapatkan penguasaan intelektual tentang hukum atau pemahaman secara ilmiah atas hukum, yakni secara metodis sistematis - logis rasional. Pengembanan Hukum Teoretis dibedakan dalam 3 (tiga) jenis berdasarkan tingkat abstraksinya atau berdasarkan tataran analisisnya (*level of analysis*), yaitu Ilmu-ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum.

Persoalan regulasi dibidang pertanahan refleksi tujuan kritis daripada pengembangan hukum itu sendiri. Hukum harus hidup diantara 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<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, 2016, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 159.

<sup>3</sup>Saldi Isra, 2010, Fungsi Legislasi Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 20, Tahun V Januari April hlm. 34.

Proses pembentukan hukum yang baik tidak akan melahirkan permasalahan dikedepannya. Persoalan saat ini dalam proses pembentukan hukum banyak sekali kepentingan para pihak. Inilah yang menyebabkan produk perundang-undangan yang cacat sejak lahir. Untuk memperbaiki pun membutuhkan biaya, waktu, tenaga dan proses yang cukup rumit seperti halnya pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Ada beberapa kelebihan penerapan konsep *Omnibus Law* dalam menyelesaikan sengketa regulasi di Indonesia antara lain:

1. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif dan efisien.
2. Menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi;
3. Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif;
4. Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama;
5. Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu
6. Adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

Penataan reformasi regulasi dengan menggunakan konsep *Omnibus Law* akan sulit untuk diterapkan dilapangan apabila tidak ada peran serta pemangku kepentingan dan koordinasi antar instansi terkait. Tentunya substansi peraturan perundang-undangan yang baru harus dibuat seefisien mungkin.

Sedangkan kelemahan penerapan konsep ini bila diterapkan antara lain:

1. Membuka peluang akan ditolak pada saat paripurna atau di *judial review* terhadap kebijakan omnibus regulation yang diterbitkan;
2. Legislatif merasa “dikebiri” karena proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan legislatif;
3. Akan mempengaruhi stabilitas sistem hukum nasional akibat orientasi kebijakan pemerintah yang berubah sesuai kehendak rezim yang memerintah.

### 3. Penutup

Formulasi dan bentuk kebijakan perlindungan sosial pemerintah yang ada dapat berpihak pada petambak garam ada yang diterbitkan oleh Pemerintahan Pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Namun implementasi kebijakan baik yang diterbitkan oleh Pusat belum memiliki kontribusi pada jaminan kesejahteraan petambak garam. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut pada saat implementasinya adalah adanya kontradiksi secara substansi antara Undang-Undang Nomor 7 tahun 2016 dengan beberapa peraturan yang lebih rendah secara hirarki.

Gagasan konsep *Omnibus Law* diharapkan dapat menyelesaikan konflik regulasi yang sudah lama mendera dan akibatnya bisa berujung kepada kriminalisasi pejabat. Untuk itu dalam menerapkan konsep ini, maka harus diberikan landasan hukum yang kuat sehingga tidak bertentangan dengan asas dan norma pembentukan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Rasjidi, L dan Rasjidi, LS, 2016, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

### Jurnal

Isra, S, 2010, Fungsi Legislasi Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 20, hlm. 34.

### Internet

Privacy Exchange.org, 2017, *A global information resource on consumers,commerce, and data protection worldwide National Omnibus Laws*, <http://www.privacyexchange.org/legal/nat/omni/nol.html>, diakses pada 7 Mei 2020.

### Peraturan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan “Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat” (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 82), Sebagai Undang-Undang, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1717.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan Dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6188.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/MDAG/Per/9/2005 Tentang Ketentuan Impor Garam.

Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi Impor Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1508.

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3/Permen KP/2019 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 13