



## OMNIBUS LAW SEBAGAI PEMBAHARUAN SISTEM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Elfahmi Lubis<sup>1</sup>, Romadhona Kusuma Yudha<sup>2</sup>

Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Bengkulu

Alamat Intansi: Jl. Bali, Kota Bengkulu 38119, Email: elfahmilubis1@gmail.com

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Konsep Omnibus Law Sebagai Pembaharuan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan kepustakaan (*library research*) yaitu mengumpulkan data serta informasi dengan menggunakan berbagai macam bantuan material yang terdapat di perpustakaan seperti hasil karya tulis berupa buku, jurnal, ensiklopedia, dokumen serta majalah. Teknik dan instrumen pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi yaitu mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen serta cenderung menjadi sebuah data yang bersifat sekunder. Teknik analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data induktif, yang merupakan sebuah penarikan kesimpulan dari fakta nyata di lapangan sesuai dengan data sekunder yang diperoleh, kemudian dapat ditarik kesimpulan generalisasi. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan reduksi data, model data, serta penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Penerapan Omnibus Law di Indonesia didasari oleh keadaan Indonesia yang mengalami hiperregulasi dan konflik norma antara peraturan perundang-undangan satu dengan yang lain, hal itu berdampak pada ketidakpastian hukum dan berujung pada terhambatnya investasi yang masuk di Indonesia. Permasalahan harmonisasi pada pembentukan Undang-Undang, PP dan Perpres terjadi karena tahapan ini lebih melihat pada keterkaitan satu peraturan atau rancangan peraturan dengan peraturan perundang-undangan lain tanpa melihat pada kesesuaian substansi dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Dampaknya, lahir berbagai peraturan yang substansinya bukan merupakan materi muatan dari jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Sedangkan pada tahap evaluasi, undang-undang yang akan direvisi dan/atau dicabut melalui omnibus law perlu dikaji betul. Dalam hal ini, yang perlu dipahami bahwa tidak ada undang-undang yang sempurna. Namun, dalam hal memperbaiki ketidaksempurnaan tersebut juga harus memperhatikan aspek lain. Bila undang-undang disempurnakan disatu sektor, maka sektor yang lain jangan diabaikan atau dikorbankan.

**Kata Kunci:** *Omnibus Law, Undang-Undang, Sistem Pembaharuan*

### Abstract

This study aims to determine the concept of omnibus law as a reform in the formation of legislation in Indonesia. The method used in this study is a library research approach, namely collecting data and information using various kinds of material assistance found in the library such as written works in the form of books, journals, encyclopedias, documents and magazines. Data collection techniques and instruments in this study used documentation techniques, namely collecting data through documents and tended to be secondary data. The data analysis technique applied in this study uses inductive data analysis techniques, which is a conclusion drawn from real facts in the field according to the secondary data obtained, then generalization conclusions can be drawn. The steps taken in this research are using data reduction, data modeling, and drawing conclusions.

The results of the study conclude that the application of the Omnibus Law in Indonesia is based on the condition of Indonesia which is experiencing hyperregulation and conflicting norms between laws and regulations with one another, this has an impact on legal uncertainty and leads to the inhibition of incoming investment in Indonesia. The problem of harmonization in the formation of Laws,



Government Regulations and Presidential Regulations occurs because this stage is more concerned with the linkage of one regulation or draft regulation with other laws and regulations without looking at the suitability of the substance with the content of the type of legislation. As a result, various regulations have been born whose substance is not the content of certain types of legislation. Meanwhile, at the evaluation stage, the law that will be revised and/or revoked through the omnibus law needs to be properly reviewed. In this case, what needs to be understood is that no law is perfect. However, in terms of correcting these imperfections, other aspects must also be considered. If the law is perfected in one sector, then the other sectors should not be ignored or sacrificed.

**Keywords:** *Omnibus Law, Law, System of Reform*

## 1. PENDAHULUAN

Konsep Omnibus Law merupakan metode baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsep ini juga dikenal dengan *omnibus bill* yang sering digunakan di negara yang menganut sistem *common law*, seperti Amerika Serikat dalam membuat regulasi. Regulasi dalam konsep ini adalah membuat satu undang-undang baru untuk mengamandemen beberapa undang-undang sekaligus.

Bryan A. Garner, et.al (Eds.) dalam Black's Law Dictionary Ninth Edition menggunakan istilah omnibus bill yang berarti (hal. 186): *A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision. A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an "omnibus judgeship bill" covering all proposals for new judgeships or an "omnibus crime bill" dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control.*

Apabila diterjemahkan secara bebas, omnibus bill berarti sebuah undang-undang yang mengatur dan mencakup berbagai jenis materi muatan yang berbeda-beda atau mengatur dan mencakup semua hal mengenai suatu jenis materi muatan.

Tinjauan atas kedudukan omnibus law dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dapat didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.



Dalam Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 dan perubahannya tidak mengenal istilah omnibus law. Namun, menurut hemat kami, ketentuan omnibus law sebagai suatu undang-undang tunduk pada pengaturan UU 12/2011 dan perubahannya mengenai undang-undang, baik terkait kedudukan dan materi muatannya.

Kedudukan omnibus law nantinya dapat didasarkan pada Pasal 7 UU 12/2011 yang menguraikan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila dilihat dari ketentuan ini, omnibus law sebagai sebuah undang-undang tetap berkedudukan di bawah undang-undang dasar, namun lebih tinggi dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Sementara itu materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang terdiri atas pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selain itu, Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Perihal Undang-Undang (hal. 147) menguraikan materi-materi tertentu yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang. Beberapa hal yang bersifat khusus itu, misalnya, adalah: pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur (*legislative delegation of rule-making power*), tindakan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya, perubahan ketentuan undang-undang, penetapan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, pengesahan suatu perjanjian internasional, penentuan mengenai pembebanan sanksi pidana; dan penentuan mengenai kewenangan penyidikan, penuntutan, dan penjatuhan vonis.



Apabila dikaitkan dengan ketentuan mengenai materi muatan undang-undang, maka menurut hemat kami, keberadaan omnibus law nantinya tidak bertentangan dengan UU 12/2011 dan perubahannya sepanjang materi muatan yang diatur omnibus law sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang tersebut. Selain itu, tidak ada pula larangan dalam UU 12/2011 dan perubahannya bagi pembentukan omnibus law yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus.

Jimmy F. Usfunan, dalam artikel yang sama, UU hasil konsep omnibus law bisa mengarah sebagai UU payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain. Muhammad Bakri dalam buku Pengantar Hukum Indonesia Jilid I: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi (hal. 47) menerangkan konsep undang-undang payung atau undang-undang pokok, yaitu undang-undang yang beberapa pasalnya meminta aturan pelaksanaannya dibuat dalam bentuk undang-undang pula.

Maka dari itu, salah satu materi muatan undang-undang yang dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b UU 12/2011 (hal. 48), yaitu “perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang”, merupakan deskripsi dari perintah suatu undang-undang payung. Muhammad Bakri dalam buku yang sama memberikan contoh undang-undang payung, salah satunya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan jenis atau pendekatan kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan merupakan studi yang digunakan untuk mengumpulkan data serta informasi dengan menggunakan berbagai macam bantuan material yang terdapat di perpustakaan seperti hasil karya tulis berupa buku, jurnal, ensiklopedia, dokumen, majalah (Mardalis: 1999). Sedangkan menurut para ahli lain studi kepustakaan merupakan kajian teoritis, literatur dan refensi karya ilmiah lainnya yang bersangkutan dengan nilai, norma dan budaya yang berkembang pada situasi sosial tertentu yang diteliti (Sugiyono: 2012). Sehingga, dalam penelitian ini yang menjadi sumber data utama adalah data sekunder. Menurut Sugiyono (2016: 225) data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh secara langsung ataupun tidak langsung oleh pengumpul data atau peneliti. Sumber



data sekunder dalam penelitian ini adalah beberapa literatur atau refrensi yang terdiri dari beberapa penelitian, teori-teori jurnal, karya ilmiah, buku, dan dokumen berdasarkan sub-sub variabel judul penelitian.

Teknik dan instrumen pengumpulan data dalam penelitian atau kajian ini menggunakan teknik dokumentasi. Menurut Sugiyono (2014: 227) teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode dokumentasi yaitu mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen serta cenderung menjadi sebuah data yang bersifat sekunder. Penggunaan metode dokumentasi bertujuan untuk mendapatkan data yang variabel berupa catatan, surat kabar, agenda, dan lainnya. Selanjutnya, teknik analisis data yang diterapkan dalam penelitian atau kajian ini sendiri adalah dengan menggunakan teknik analisis data induktif, yang merupakan sebuah penarikan kesimpulan dari fakta nyata di lapangan sesuai dengan data sekunder yang diperoleh, kemudian dapat ditarik kesimpulan generalisasi. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan reduksi data, model data, serta penarikan kesimpulan.

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Sistem Hukum Indonesia**

Sistem Hukum Indonesia terbentuk dari dua istilah, sistem dan hukum Indonesia. Sistem diadaptasi dari bahasa Yunani *systema* yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, atau hubungan yang berlangsung diantara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur. Dalam bahasa Inggris *system* mengandung arti susunan atau jaringan. Jadi dengan kata lain istilah sistem itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan dan merupakan satu keseluruhan.

Adapun hukum Indonesia adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusional negara, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, hukum Indonesia sebenarnya tidak lain adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang. Hukum Indonesia merupakan sistem hukum yang timbul sebagai buah usaha budaya rakyat Indonesia yang berjangkauan Nasional, yaitu sistem hukum yang meliputi seluruh rakyat sejauh batas-batas nasional negara Indonesia.



Menurut Bayu Dewi Anggono, pengertian seperti itu tidak bisa dilepaskan dari konteks sejarah. Sebagaimana diketahui, setelah merdeka bangsa Indonesia belum memiliki hukum yang bersumber dari tradisinya sendiri tetapi masih memanfaatkan peraturan perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Kendati memang, atas dasar pertimbangan politik dan nasionalisme peraturan perundang-undangan itu mengalami proses nasionalisasi, seperti penggantian nama, misalnya Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan nasionalisasi dari *Wetboek Van Straafrechts*. Selain penggantian nama, beberapa pasal tidak lagi sesuai dengan kebutuhan sebuah negara yang merdeka, berdaulat dan relegius turut pula diganti dan ditambahkan yang baru.

Setelah mengalami penjajahan oleh negara Belanda, dimana Indonesia saat itu masih ikut menggunakan sistem hukum yang berasal dari negara Belanda tersebut yakni sistem hukum eropa kontinental. Namun, seiring berjalannya waktu dan berkembangnya kehidupan masyarakat Indonesia, setelah itu terjadi perubahan dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Awal sistem hukum yang diterapkan di Indonesia hanya sistem hukum eropa kontinental saja, setelah itu sistem hukum yang berlaku di Indonesia mengalami perpaduan antara sistem eropa kontinental dan sistem hukum Anglo Saxon.

Sistem hukum eropa kontinental lebih mengedapankan hukum tertulis, peraturan perundang-undangan menduduki tempat penting. Peraturan perundang-undangan yang baik, selain menjamin adanya kepastian hukum, yang merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya ketertiban, juga dapat diharapkan dapat mengakomodasi nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan. Lembaga peradilan harus mengacu pada undang-undang. Sifat undang-undang tertulis yang statis diharapkan dapat lebih fleksibel dengan sistem bertingkat dari norma dasar sampai norma yang bersifat teknis, serta dengan menyediakan adanya mekanisme perubahan undang-undang.

Sistem Hukum Anglo Saxon cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat. Pembentukan hukum melalui lembaga peradilan dengan sistem jurisprudensi dianggap lebih baik agar hukum selalu sejalan dengan rasa keadilan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat secara nyata.



Sistem hukum di Indonesia dewasa ini adalah sistem hukum yang unik, sistem hukum yang dibangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi, bahkan kompromi dari beberapa sistem yang telah ada. Sistem hukum Indonesia tidak hanya mengedepankan ciri-ciri lokal, tetapi juga mengakomodasi prinsip-prinsip umum yang dianut oleh masyarakat internasional.

Apapun sistem hukum yang dianut, pada dasarnya tidak ada negara yang hanya didasarkan pada hukum tertulis atau hukum kebiasaan saja. Tidak ada negara yang sistem hukumnya menafikan pentingnya undang-undang dan pentingnya pengadilan. Perkembangan sistem Hukum Indonesia makin tampak ketika adanya sumbangan dari pemikiran para filsuf pemikir hukum. Perkembangan itu salah satunya adalah dari madzhab positivis. Dalam arti ini, positivisme sama tuanya dengan filsafat. Tetapi sebagai gerakan yang tetap dalam filsafat umum, sosiologi dan ilmu hukum pada hakikatnya adalah gejala modern. Yang di satu pihak menyertai pentingnya ilmu pengetahuan, dan sisi yang lain menjelaskan tentang filsafat politik dan teori tentang ilmu hukum.

Pembentukan hukum yang dimaksud disini adalah lahirnya aturan tertulis yang memiliki keabsahan untuk diberlakukan. Lahirnya hukum yang sah karena adanya keputusan dari suatu badan/lembaga yang diberi berwenang oleh konstitusi untuk menciptakan hukum. Jika mengartikan hukum sebagai sistem aturan hukum positif, maka lembaga yang membentuk hukum (*legislative functie*) dalam sistem Pemerintahan Indonesia dijalankan oleh Lembaga Legislatif (Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah), Lembaga Eksekutif (Presiden/Wakil Presiden dibantu para Menteri), dan Lembaga Yudikatif (kehakiman).

Pembentukan Undang-Undang Oleh Lembaga DPR/DPD dengan persetujuan Presiden. Bentuk hukum yang diciptakan oleh lembaga ini adalah undang-undang. Ciri khas undang-undang yang dibentuk oleh Lembaga DPR/DPD dengan persetujuan Presiden adalah materi atau isinya yang bersifat "umum". Hal ini sesuai dengan pemikiran Hans Kelsen bahwa Undang-undang sebagai norma hukum yang bersifat umum. Isi undang-undang selalu bersifat umum, sehingga sebagian besar pasal-pasal yang terdapat di dalamnya masih membutuhkan aturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah.



Di Indonesia, penerapan prinsip ini melahirkan masalah karena hukum selalu menjadi kendala dalam pembangunan bahkan hukum itu bersifat statis dan tidak dapat menyesuaikan diri dengan setiap keadaan yang berubah. Banyak kalangan mengatakan dengan gamblang bahwa hukum itu bersifat statis dan kaku (rigid). Pandangan yang demikian adalah keliru karena mengabaikan aspek lain dalam pembentukan hukum.

Model penegakan hukum di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh pemikiran positivisme. <sup>i</sup>Menurut Kelsen sebagaimana diungkapkan Philippe bahwa norma hukum yang sah menjadi standar penilaian bagi setiap perbuatan yang dilakukan oleh setiap individu/kelompok dalam masyarakat. Standar penilaian dimaksud adalah hubungan antara perbuatan manusia dengan norma hukum. Jadi norma hukum menjadi ukuran untuk menghukum seseorang atau tidak, dan mengklaim seseorang bersalah atau tidak harus diukur berdasarkan pasal dalam peraturan tertulis, tanpa memperhatikan aspek moral dan keadilan.

Perubahan hukum di Indonesia pada kenyataannya berlangsung, baik yang dilakukan oleh penyelenggara negara yang berwenang (lembaga legislatif dan eksekutif) melalui penciptaan berbagai peraturan perundangan yang menjangkau semua fase kehidupan baik yang berorientasi pada kehidupan perorangan, kehidupan sosial maupun kehidupan bernegara (politik) atau yang diusulkan oleh berbagai lembaga yang memiliki komitmen tentang pemabruan dan pembinaan hukum, sehingga mampu mengisi kekosongan atau kevakuman hukum dalam berbagai segi kehidupan. Dengan perencanaan yang baik, perubahan hukum diarahkan sesuai dengan konsep pembangunan hukum di Indonesia, yang menurut Mochtar Kusumaatmadja harus dilakukan dengan jalan:

- a. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasiserta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat.
- b. Menertibkan fungsi lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing.
- c. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum.
- d. Memupuk kesadaran hukum masyarakat, serta
- e. Membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah/ negara ke arah komitmen yang kuat dalam penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia.



## 2. Omnibus dalam Sistem Hukum Nasional

*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. Fitra, Ramadhan (2019) menyatakan salah satu negara yang mengadopsi konsep *omnibus law* adalah Serbia pada 2002 untuk mengatur status otonom Provinsi Vojvodina. Undang- Undang yang dibentuk dengan konsep ini mencakup yurisdiksi pemerintah Provinsi Vojvodina mengenai budaya, pendidikan, bahasa, media, kesehatan, sanitasi, jaminan kesehatan, pensiun, perlindungan sosial, pariwisata, pertambangan, pertanian, dan olahraga.

Konsep *omnibus law* sejatinya dapat menjadi solusi untuk menyederhanakan peraturan yang terlalu banyak, seperti yang dialami Indonesia saat ini. Sebagaimana yang diungkap Bappenas, sepanjang 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dengan kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311 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.

Berdasarkan keadaan tersebut, pemerintah akhirnya menggagas konsep Omnibus Law di dalam peraturan perundang-undangan nasional sebagai solusi atas hiperregulasi yang melanda sistem perundang undangan nasional Indonesia. Gagasan tersebut telah disahkan dan diundangkan menjadi Undang Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja.

Dalam proses pembahasan omnibus law, tahap pertama dalam *reception in law* adalah bagaimana melakukan pendalaman dan adaptasi dalam bingkai struktur hukum, memastikan bahwa tidak ada kontradiksi hukum ketika transplantasi dilakukan. Sedangkan dalam tahap *reception in society* adalah bagaimana organ



hukum asing yang ditransplantasi tersebut dapat bekerja secara efektif di masyarakat. Dalam kaitannya dengan penerapan Omnibus Law di sstem hukum Indonesia, penulis berpendapat bahwa penerapan metode tersebut di dalam sstem hukum Indonesia tidak diadaptasi dengan baik, seharusnya sebelum diterapkan dalam sistem hukum Indonesia, seharusnya ia harus disesuaikan terlebih dahulu dan dilakukan studi akademis secara mendalam agar Omnibus Law dapat diterapkan di Indonesia sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan Pasal 5 UU 12 Tahun 2011.

Selain itu juga perlu diterapkan identifikasi *reception in society* secara seksama. Hal ini menurut penulis adalah hal penting dilakukan karena hukum dan masyarakat adalah dua sisi yang tidak dapat dipisahkan apalagi menurut Satjipto Rahardjo, hukum mendapat legitimasi keberlakuannya dari masyarakat, dan masyarakat adalah basis sosial dari hukum.

Pembahasan berikutnya adalah dari sisi teknis perundang-undangan, Indonesia memiliki Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang inilah yang menjadi pedoman dalam membentuk peraturan negara yang mengikat secara umum baik itu tahapan UU hingga Perda. Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada ketentuan di dalam undang-undang tersebut. Hal yang sama berlaku juga dalam penerapan omnibus law di Indonesia, seharusnya pembentukan undang-undang dengan cara omnibus tersebut harus disesuaikan dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik asas maupun proses pembentukannya.

Permasalahannya adalah bahwa di dalam ketentuan UU 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, sistem perundang-undangan nasional sesungguhnya menganut konsep *the single subject rule* atau *the one subject at the same Act*. Kedalaman makna dari asas *a quo* adalah bahwa di dalam undang-undang hanya mengatur tentang satu subjek. Penerapan omnibus law melalui UU Cipta Kerja seharusnya tidak dapat dilakukan sebab ia bertolak belakang dari pedoman pembentukan peraturan perundang undangan sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 j.o UU Nomor 15 Tahun 2019.

Penulis berpendapat, sebelum mengadopsi penerapan omnibus law di dalam sistem hukum nasional, seharusnya hal pertama yang dilakukan adalah dengan



mengubah UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan membuatnya mengakomodasi penerapan omnibus law sehingga undang-undang yang akan dibentuk nantinya tidak mengalami cacat prosedur dan cacat substansi. <sup>ii</sup>Menurut Antoni Putra, apabila hendak menerapkan Omnibus Law di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, hal-hal yang harus diperhatikan adalah: a) Penerapan omnibus law dalam membentuk undang-undang harus partisipatif; b) harus ada mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan yang jelas; dan c) evaluasi peraturan perundang-undangan yang akan direvisi menggunakan konsep omnibus law.

Penerapan Omnibus Law harus partisipatif, partisipatif artinya menampung aspirasi, publik memberi masukan terhadap penyusunan RUU, sementara sosialisasi adalah mengenalkan draf yang telah ada. Penerapan konsep ini dapat disusupi oleh banyak kepentingan, oleh karena itu, DPR dan pemerintah harus membuka akses informasi dan melibatkan masyarakat secara luas. Bila merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, ketentuan Pasal 96 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang harus dilaksanakan bukan hanya sekedar formalitas. Dalam hal ini, negara harus menciptakan wadah untuk menampung dan alur untuk menyampaikan partisipasi publik yang jelas. Selama ini, mekanisme partisipasi publik tersebut masih samar-samar, sehingga adanya partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dipandang sebagai syarat formal.

Masyarakat harus ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik. Hal ini dikarenakan sebagai salah satu syarat penting untuk menghasilkan hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat.

Adanya mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan yang jelas dilatar-belakangi oleh pada tahap harmonisasi, terdapat 2 (dua) permasalahan yang terjadi dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan: pertama, dalam harmonisasi pembentukan Undang-Undang, PP, atau Perpres; dan kedua, harmonisasi dalam pembentukan perda. Sejauh ini, permasalahan harmonisasi pada pembentukan Undang-Undang, PP, dan Perpres terjadi karena tahapan ini lebih melihat pada keterkaitan satu peraturan atau rancangan peraturan dengan peraturan



perundang-undangan lain tanpa melihat pada kesesuaian substansi dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tersebut.

Dampaknya, lahir berbagai peraturan yang substansinya bukan merupakan materi muatan dari jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Sedangkan pada tahap evaluasi, undang-undang yang akan direvisi dan/atau dicabut melalui omnibus law perlu dikaji betul. Dalam hal ini, yang perlu dipahami bahwa tidak ada undang-undang yang sempurna. Namun, dalam hal memperbaiki ketidaksempurnaan tersebut juga harus memperhatikan aspek lain. Bila undang-undang disempurnakan di satu sektor, maka sektor yang lain jangan pula sampai diabaikan atau dikorbankan.

### **3. Omnibus Law dalam Sistem Politik Hukum (Legal Policy) Nasional**

Dalam studi politik hukum (legal policy) setidaknya ada dua karakter produk hukum. Yakni, karakter produk hukum responsif dan karakter produk hukum ortodoks alias konservatif. Jika karakter produk hukum responsif bercirikan pembuatannya partisipatif, muatannya aspiratif dan rincian isinya limitatif. Sedangkan produk hukum berkarakter ortodoks/konservatif bercirikan pembuatannya sentralistik dan dominatif, muatannya positivist dan instrumentalistik, lalu rincian isinya multi/open interpretative.

Berdasarkan kedua karakter produk hukum yang dikenal dalam studi politik hukum tersebut, berkarakter apakah UU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja yang baru disahkan DPR beberapa hari lalu? Jika melihat ciri dari masing-masing karakter produk hukum yang dikemukakan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa UU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja, termasuk karakter produk hukum ortodoks alias konservatif, karena pembuatan dan pembahasannya sentralistik/dominatif, muatannya positivist/instrumentalistik, dan rincian isinya multi/open interpretatif.

Pertanyaan mendasar apakah UU Nomor: 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau yang dikenal Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja, yang baru saja ditandatangani Presiden dan dicantumkan dalam Lembaran Negara, merupakan produk UU yang baik atau amatiran. Berdasarkan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. Kejelasan tujuan



- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan dan
- g. Keterbukaan.

Selain asas-asas tersebut, dalam sebuah materi muatan perundang-undangan harus pula tercermin asas-asas berikut yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011 yang berbunyi: Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Melihat banyak kesalahan teknis, administratif, maupun substantif dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, jelas menunjukkan bahwa UU ini tidak memenuhi kategori sebagai produk hukum yang baik dan pembuatannya cenderung amatiran. Ini mengirimkan pesan bahwa apa yg menjadi kecurigaan dan penolakan rakyat dan publik atas UU ini seakan-akan memperoleh legitimasi. Selain itu alasan dan argumentasi yuridis untuk mempersoalkan UU Cipta Kerja ini dengan mengajukan uji materi ke MK, menjadi sangat kuat. Semoga ini menjadi pelajaran bagi pemerintah dan DPR, bahwa pembentukan UU itu tidak bisa melawan nalar dan logika publik.

#### **4. PENUTUP**

Omnibus Law adalah metode pembentukan perundang-undangan dimana satu undang-undang mengatur berbagai macam materi muatan yang berbeda. Omnibus Law pertama kali



diusulkan oleh Presiden Joko Widodo pada saat pelantikan jabatan Presiden periode kedua. Penerapan metode ini didasari oleh keadaan Indonesia yang mengalami hiperregulasi dan konflik norma antara peraturan perundang undangan satu dengan yang lain, hal itu berdampak pada ketidakpastian hukum dan berujung pada terhambatnya investasi yang masuk di Indonesia. Omnibus Law dianggap sebagai jalan keluar untuk menyederhanakan hiper regulasi tersebut dan diharapkan dapat mengharmonisasikan aturan aturan hukum yang saling bertentangan tersebut.

Namun dalam penerapannya, Omnibus Law mendapat banyak pertanyaan dari berbagai kalangan di masyarakat, hal itu dikarenakan bahwa konsep Omnibus Law tidak dikenal dalam sistem perundangan undangan nasional sebelumnya dan penerapan metode tersebut dipertanyakan apakah ia dapat dilaksanakan dengan sistem hukum Indonesia menganut sistem hukum yang berbeda. Omnibus Law merupakan metode yang digunakan dalam negara dengan Common Law System sedangkan Indonesia adalah negara yang menganut budaya *Civil Law System*, perbedaan dua sistem hukum tersebut berdampak pada perbedaan cara dalam membentuk perundang undangan, termasuk dalam menerapkan metode Omnibus.

Sejauh ini, permasalahan harmonisasi pada pembentukan Undang-Undang, PP, dan Perpres terjadi karena tahapan ini lebih melihat pada keterkaitan satu peraturan atau rancangan peraturan dengan peraturan perundang-undangan lain tanpa melihat pada kesesuaian substansi dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Dampaknya, lahir berbagai peraturan yang substansinya bukan merupakan materi muatan dari jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Sedangkan pada tahap evaluasi, undang-undang yang akan direvisi dan/atau dicabut melalui omnibus law perlu dikaji betul. Dalam hal ini, yang perlu dipahami bahwa tidak ada undang-undang yang sempurna. Namun, dalam hal memperbaiki ketidaksempurnaan tersebut juga harus memperhatikan aspek lain. Bila undang-undang disempurnakan di satu sektor, maka sektor yang lain jangan pula sampai diabaikan atau dikorbankan.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

- Antoni Putra. (2020). *Telaah Kritis Omnibus Law*. Koran Tempo Edisi Oktober.
- Bayu Dwi Anggono. (2014). *Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-undang Republik Indonesia yang*



- Dibentuk pada Era Reformasi (1999-2012)*. Disertasi Doktor. Universitas Indonesia: Jakarta. hlm. 45.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) RI. (2020). *Evaluasi Produk Hukum Nasional*.
- Bryan A. Garner, et. al. (Eds.). (2009). *Black's Law Dictionary Ninth Edition*. St. Paul: West Publishing Co.
- Fitra Moerat Ramadhan. (2019). *Demi Investasi dan Daya Saing Global, Jokowi Usulkan Omnibus Law*. <https://grafis.tempo.co/read/1864/demi-investasi-dan-daya-saing-global-jokowi-usulkan-omnibus-law>.
- Firman Freaddy Busroh. (2017). *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*. ARENA HUKUM. Vol. 10. No. 2. hlm. 241.
- Jimly Asshiddiqie. (2017). *Perihal Undang-Undang*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Jimmy F. Usfunan. (2020). *Konsep Omnibus Law dalam Sistem Hukum Indonesia*. Muhammad Bakri dalam buku *Pengantar Hukum Indonesia Jilid I: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi* (hal. 47)
- Muhammad Bakri. (2013). *Pengantar Hukum Indonesia Jilid I: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*. Malang: UB Press.
- Muctar, Kesumaat Madja. (2015). *Sistem Pembentukan Hukum Nasional*. Bandung: FH Unpad Press.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick. (2011). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, dalam A. Ahsin Thohari, "Reorientasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang- Undang Responsif", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8 No. 4.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indoneisa. (2019). *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. PSHK: Jakarta. halaman. 65.
- Satjipto Rahardjo. (2013). *Hukum Basis Sosial Masyarakat*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sugiyono. (2015). *Metode Penelitian dan Pengembangan Research and Development*. Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor: 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



---

Yuliandri Tim Pengkajian Hukum. (2014). Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penentuan Arah dan Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

---