

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konsistensi Indonesia untuk menjadi negara yang berdasarkan atas hukum telah dibuktikan dengan jelas dan tegas dalam konstitusi negara. Setelah mengalami beberapa kali perubahan dan penggantian sampai dengan hasil perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)¹ konsep negara hukum selalu mendapat penekanan dan penegasan dalam konstitusi yang dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia. Sebagai konsekuensi dari negara hukum, maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan² termasuk setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).³

Hukum menurut Hans Kelsen adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem."⁴ Hukum termasuk dalam sistem norma dinamis (*nomodynamics*) karena hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.⁵

Dalam negara hukum, peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum Negara

¹ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (3).

² Jazim Hamidi & Kemilau Mutik, *Legislative Drafting: Seri Naskah akademik Pembentukan Perda*, Yogyakarta: Total Media, 2011, hlm. 1.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-12, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 17.

⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, Cetakan VII, 2011, hlm. 3.

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, dikembangkan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 23.

tersebut.⁶ Peraturan perundang-undangan sebagai salah satu bentuk instrumen pemerintahan yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya.⁷

Peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama dalam sistem hukum *civil law* yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental. Sistem hukum ini kemudian menyebar melalui penjajahan seperti Perancis di Afrika dan Indo China, Belanda di Indonesia, dan Spanyol di negara-negara Amerika Latin. Seiring dengan perkembangan konsep negara hukum dan sistem hukum *civil law* mulai lahir juga ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) yang merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*). Salah satu tokoh yang mencetuskan bidang ilmu ini adalah Burkhardt Kreams yang menyatakan bahwa ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif. Lebih lanjut, Burkhardt Kreams membagi ilmu perundang-undangan ke dalam 3 (tiga) sub bagian yaitu proses perundang-undangan, metoda perundang-undangan, dan teknik perundang-undangan.⁸

Secara teoritis, istilah “peraturan perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) diyakini memiliki dua pengertian yang berbeda dalam beberapa literatur kepustakaan. *Pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. *Kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁹

Berdasarkan dua konsepsi pengertian peraturan perundang-undangan, dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak tercipta sendiri, melainkan melalui proses dan tahapan panjang yang kewenangannya diberikan kepada pejabat atau lembaga negara tertentu. Setiap peraturan perundang-undangan

⁶ Setio Supto Nugroho, “*Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, 2009, hlm. 2.

⁷ *Ibid.*, hlm. 125.

⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm. 9.

⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

memiliki jenis, fungsi dan materi muatan yang berbeda, hal ini yang menjadikan proses atau tahapannya berbeda pula. Perbedaan ini juga memengaruhi cepat lambatnya pembentukan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Semakin rumit materi yang diatur semakin lama pula proses pembentukannya.¹⁰

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 Angka 1 UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan.”

Ilmu perundang-undangan bersifat normatif, hal ini berkaitan erat dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi pembentukan dengan metode, proses dan prodesur pembentukan yang tepat. Di Indonesia, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tertuang dalam Pasal 5 UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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.”*

¹⁰ Muhammad Fadli, *“Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, Legislasi Indonesia”*, Vol. 15/No. 1/ 2018, hlm. 49—50.

Kata “harus” dalam Pasal 5 UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan kewajiban kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mentaati asas-asas tersebut guna menjamin terwujudnya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena masyarakat menginginkan produk peraturan perundang-undangan yang responsif dan populistik (kepentingan rakyat) bukanlah sebagai kehendak penguasa (baik legislatif dan/atau eksekutif) belaka.¹¹

Gagasan pembentukan *omnibus law* mulanya disebutkan dalam kebijakan politik hukum Indonesia tahun 2019-2024 yang disampaikan melalui pidato pelantikan Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 20 Oktober 2019 dalam Sidang Paripurna MPR RI.¹² Dalam pidato perdananya, Joko Widodo menyampaikan beberapa prioritas kinerjanya lima tahun kedepan. Salah satunya terkait dengan penyederhanaan regulasi yang akan disusun melalui metode pembentukan *omnibus law* pada Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Cipta Kerja dan RUU Tentang Pemberdayaan UMKM.¹³ *Omnibus law* merupakan keinginan politik (*political will*) dari Presiden¹⁴ sebagai bentuk komitmen untuk melakukan penyederhanaan regulasi dan mengatasi kondisi obesitas atau hiper regulasi, khususnya pada sektor kemudahan berusaha sehingga tercapainya kesejahteraan umum dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan pemerintah untuk menyederhanakan regulasi dengan metode *omnibus law* telah masuk kedalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis¹⁵ oleh DPR dan

¹¹ Jazim Hamidi & Kemilau Mutik, *Op.Cit.*, hlm. 1—2.

¹² Anonim, “*Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024*,” <https://jeo.kompas.com/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>, diakses pada tanggal 18 Maret 2020 Pukul 12:10 WIB.

¹³ Murti Ali Lingga, “*Setelah Dilantik, Ini 5 Prioritas Kerja Pemerintahan Jokowi-Ma’ruf*,” <https://money.kompas.com/read/2019/10/20/194153726/setelah-dilantik-ini-5-prioritas-kerja-pemerintahan-jokowi-maaruf?page=all>, diakses pada tanggal 18 Maret 2020 Pukul 12:14 WIB.

¹⁴ Monika Suhayati & Shanti Dwi Kartika, “*Agenda DPR RI Tahun 2019–2024: Carry-over RUU dan Omnibus Law*”, Vol. 1/No. 4/ 2019, hlm. 141.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 Angka 9.

pemerintah melalui alat kelengkapan DPR bidang legislasi. Hasil penyusunan Prolegnas ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

Bukti penetapan *omnibus law* RUU Cipta Kerja dalam Prolegnas Prioritas 2020 dapat dilihat dalam Keputusan DPR RI No. 1/DPR RI/II/2019-2020 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020 yang ditetapkan tanggal 22 Januari 2020, pada rapat paripurna ke-8 Masa Persidangan II Tahun 2019-2020. Dalam prolegnas prioritas tersebut termasuk diantaranya tiga RUU berkarakter *omnibus law*, RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU Perpajakan, dan RUU tentang Ibu Kota Negara.¹⁶

RUU Cipta Kerja merupakan usulan pemerintah yang terdiri dari 11 klaster, 79 UU, 15 bab, dengan 174 pasal. Oleh karena itu, proses pengajuannya dilakukan dengan pengiriman Surpres kepada Pimpinan DPR.¹⁷ Surat Presiden No. 06/Pres/02/2020 tertanggal 7 Februari 2020¹⁸ beserta draft *omnibus law* RUU Cipta Kerja telah diterima DPR pada tanggal 12 Februari 2020. Draft dan surpres diserahkan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartarto kepada Ketua DPR Puan Maharani di Kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta.¹⁹

Omnibus law yang diusulkan oleh pemerintah digunakan untuk melakukan perubahan pada 79 Undang-Undang yang telah berlaku saat ini. Perubahan Undang-Undang menggunakan metode *omnibus law* juga harus memperhatikan ketentuan mengenai proses dan teknik yang diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019.

Omnibus law atau disebut juga *omnibus bills* menurut *The Duhaime Legal Dictionary* yaitu:²⁰

¹⁶ Haryanti Puspa Sari, "DPR Gelar Rapat Paripurna Sahkan 50 RUU Prolegnas Prioritas Termasuk Omnibus Law", <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/09432411/dpr-gelar-rapat-paripurna-sahkan-50-ruu-prolegnas-prioritas-termasuk-omnibus>, diakses pada tanggal 26 Maret 2020 Pukul 13:12 WIB.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 50 Ayat (1).

¹⁸ Live Streaming TV Parlemen, *Rapat Kerja Badan Legislasi DPR RI dengan Pemerintah*, 14 April 2020.

¹⁹ Tsarina Maharani, "DPR Terima Draf dan Surpres RUU Omnibus Law Cipta Kerja", <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/12/15570281/dpr-terima-draf-dan-surpres-ruu-omnibus-law-cipta-kerja>, diakses pada tanggal 26 Maret 2020 Pukul 13:19 WIB.

²⁰ Louis Massicotte, "Omnibus Bills in Theory and Practice," *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 36/No. 1 (Spring)/ 2013, hlm. 14.

“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”.

Artinya RUU di hadapan badan legislatif yang berisi lebih dari satu masalah substantif, atau beberapa masalah kecil yang telah digabungkan menjadi satu RUU, seolah-olah demi kenyamanan.

Pada tahun 1997, Barbara Sinclair seorang Profesor Politik Amerika di University of California, menerbitkan sebuah buku yang berjudul *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, dalam bukunya ia memberikan konsep *omnibus legislation* yaitu “legislation that addresses numerous and not necessarily related subjects, issues, and programs, and therefore is usually highly complex and long”²¹ dimana dalam hal ini diartikan sebagai undang-undang yang membahas banyak hal dan belum tentu terkait, masalah, dan program, oleh karena itu biasanya sangat kompleks dan panjang. Penulis menyimpulkan bahwa *omnibus law* atau *omnibus bill* merupakan simplifikasi regulasi dan harmonisasi pembentukan undang-undang secara komprehensif dengan cakupan materi yang luas.

Metode *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya bukan sesuatu yang baru, *omnibus law* telah dipraktikkan pada masa Perang Meksiko (*Mexican war*) di Amerika Serikat yaitu *The Compromise of 1850*²² yang terdiri dari lima undang-undang yang disahkan pada bulan September 1850, mengatur masalah perbudakan dan perluasan wilayah. Amerika Serikat juga menggunakan metode ini secara berkala untuk RUU alokasi dana program pemerintah. Penggunaan modern dari *omnibus bill* pertama kali tahun 1950²³ dan satu-satunya RUU tentang alokasi dana pemerintah terbesar dalam sejarah Amerika.²⁴ yaitu *The Omnibus Appropriations Act of 1950*.

²¹ Glen S. Krutz, “Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress”, *American Journal of Political Science*, Number 1, Volume 45, 2001, hlm. 211.

²² *Library of Congress*, “Compromise of 1850: Primary Documents in American History”, <https://guides.loc.gov/compromise-1850/introduction>, diakses pada tanggal 5 April 2020 Pukul 10:14 WIB.

²³ Glen S. Krutz, *Op.Cit.*, hlm. 215.

²⁴ Samuel C. Patterson, *Parliaments and Legislatures Series*, Columbus: Ohio State University Press, 2001, hlm. 91.

Lain halnya di Kanada, *omnibus law* atau *omnibus bill* diperkenalkan pertama kali dalam parlemen tahun 1888 dalam bentuk hukum privat untuk mengkonfirmasi dua perjanjian perkeretaapian yang terpisah.²⁵ Tetapi penggunaan *omnibus law* yang terkenal di negara ini adalah UU Amandemen Hukum Pidana pada tahun 1968. Undang-undang ini ada ketika Menteri Kehakiman Pierre Trudeau memperkenalkan RUU Amandemen Hukum Pidana yang membahas berbagai masalah seperti homoseksual, aborsi, alat kontrasepsi, lotre, kepemilikan senjata, hukuman untuk minum alkohol dan mengemudi, pelecehan melalui panggilan telepon, iklan menyesatkan, dan kejahatan terhadap hewan.²⁶

Pada tahun lalu, Turki juga menerapkan salah satu undang-undang berkarakter *omnibus*, yakni Undang-Undang No. 7161 pada tanggal 17 Januari 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Perpajakan dan Undang-Undang Lainnya serta Keputusan Hukum.²⁷ Selain itu, masih ada beberapa negara lain yang menggunakan metode *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti Irlandia, Vietnam, Australia, Filipina, dan Selandia Baru.²⁸ Pada umumnya, penggunaan *omnibus law* memang lebih cenderung di bidang keuangan, seperti pajak, investasi, dan anggaran pemerintah.

Praktik *omnibus law* sebagian besar digunakan oleh negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* atau *anglosaxon* yang tentu saja memiliki perbedaan dengan sistem hukum *civil law*. Sistem hukum *civil law* menganggap suatu undang-undang sebagai mesin pembaruan, bukan hanya semata-mata suatu pencatatan ulang. Prinsip utama sistem hukum ini adalah hukum memperoleh kekuatan hukum mengikat karena diwujudkan berupa peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis, lengkap dan tuntas dalam kodifikasi.

²⁵ Adam M. Dodek, "Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations", *Ottawa Law Review*, Vol. 48/No. 1/ 2017, hlm. 12.

²⁶ Louis Massicotte, *Loc. Cit.*

²⁷ Yegin Ciftci Attorney Partnership, "Turkey Introduces New Omnibus Bill", [https://www.yeginciftci.av.tr/content/site-ycap/en/publications/recent-publications/Turkey-Introduces-New-Omnibus-Bill/_jcr_content/parsys_article/download/file.res/Client%20Briefing%20-%20Law%20No%207161%20\(Omnibus%20Bill\)%20January%202019.pdf](https://www.yeginciftci.av.tr/content/site-ycap/en/publications/recent-publications/Turkey-Introduces-New-Omnibus-Bill/_jcr_content/parsys_article/download/file.res/Client%20Briefing%20-%20Law%20No%207161%20(Omnibus%20Bill)%20January%202019.pdf), diakses pada tanggal 20 Maret 2020 Pukul 10:56 WIB.

²⁸ Wahyono, "Penerapan Undang-Undang 'Sapu Jagad' Omnibus Law di Dunia", <https://ekbis.sindonews.com/read/1513270/33/penerapan-undang-undang-sapu-jagad-omnibus-law-di-dunia-1580466285>, diakses pada tanggal 20 Maret 2020 Pukul 10:59 WIB.

Sistematis, karena dalam suatu sistem di antara bagiannya yang berupa aturan hukum itu, tidak boleh ada pertentangan satu sama lain, lengkap dan tuntas karena demi kepastian hukum. Dengan demikian, hakim tidak bebas dalam menciptakan hukum baru, karena hakim hanya menerapkan dan menafsirkan peraturan yang ada berdasarkan wewenang yang ada padanya. Putusan hakim tidak mengikat umum, tetapi hanya mengikat para pihak yang berperkara saja.²⁹

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem hukum *civil law*. Sistem hukum *civil law* lebih mengutamakan hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan sebagai dasar utama sistem hukumnya, sehingga sistem hukum ini disebut juga sistem hukum kodifikasi (*codified law*) dapat dilihat bahwa Indonesia memiliki KUHP, KUHPerdara dan KUHD.

Penerapan *omnibus law* memang pernah dilakukan oleh negara yang menganut sistem hukum *civil law*, yaitu Vietnam terkait implementasi aturan *World Trade Organization* (WTO) tetapi dalam proses pembentukannya pun Vietnam terlebih dahulu meminta penilaian dan analisis dari World Bank pada tahun 2006.³⁰

Penerapan *omnibus law* dinilai mengaburkan jalur representasi dan pengaruh akuntabilitas demokratis.³¹ Ketentuan-ketentuan dalam *omnibus law* yang mencakup beberapa subjek menyulitkan para anggota parlemen untuk meneliti dengan baik isi RUU serta menjalankan fungsinya dalam meminta pertanggungjawaban pemerintah.³²

Metode *omnibus law* dinilai tidak demokratis karena tidak memberikan waktu yang cukup untuk proses pembuatan hukumnya hal ini juga diungkapkan oleh Andi Syafrani seorang pakar Hukum Tata Negara dari UIN Syarif Hidayatullah Jakarta bahwa proses pembentukan *omnibus law* sangat jauh dari proses *deliberative democracy* (demokrasi yang melalui diskursus).³³ Metode *omnibus law* yang tidak

²⁹ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm 226.

³⁰ “*Study Paper Possible Use of The Omnibus Legislative Technique for Implemetation Of Vietnam's WTO Obligations and Commitments*”, Institute of Law Science The World Bank, 2006, hlm. 3.

³¹ Samuel C. Patterson, *Op.Cit.*, hlm. 4.

³² Adam M. Dodek, *Op.Cit.*, hlm. 9.

³³ Dian Erika Nugraheny, “*Dinilai Tak Demokratis, Sejumlah Negara Disebut Kapok Pakai Omnibus Law*”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/22/15505911/dinilai-tak-demokratis-sejumlah-negara-disebut-kapok-pakai-omnibus-law>, diakses pada tanggal 27 Maret 2020 Pukul 10:31 WIB.

demokratis mengakibatkan beberapa negara bagian Amerika Serikat sudah melarang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara ini. Pelarangan praktik *omnibus law* ini biasa dikenal dengan ‘satu aturan satu subjek’ atau biasa dikenal *single subject rules*. Semua negara bagian kecuali North Carolina dan negara bagian New England memiliki beberapa bentuk *single subject rules* dalam konstitusi mereka. Tiga puluh tujuh negara telah mengadopsi secara substansial persyaratan umum yang sama untuk persatuan subjek. Tiga puluh dua dari negara-negara ini menyatakan bahwa tidak ada hukum yang akan mencakup lebih dari satu subjek, sementara lima negara mengumumkan aturan dalam hal objek. Dua negara bagian tambahan, New York dan Wisconsin, memiliki aturan satu subjek konstitusional yang hanya berlaku untuk hukum swasta dan lokal. Arkansas dan Mississippi memiliki ketentuan satu subjek yang hanya berlaku untuk RUU alokasi.³⁴

Perubahan undang-undang dengan metode *omnibus law* bertentangan dengan asas kejelasan rumusan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011. Asas kejelasan rumusan mensyaratkan terpenuhinya persyaratan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan. Teknik pembentukan peraturan perundang-undangan mengacu pada ketentuan Pasal 64 Ayat (1) dan Ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan Lampiran II UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 dan status Lampiran II memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari undang-undang tersebut.

Teknik perubahan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus law* tidak sesuai dengan Pasal 64 Ayat (1) dan (2) UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011. Contohnya pada kasus RUU Cipta Kerja terkait judul peraturan perundang-undangan dalam Ketentuan No. 6 Lampiran II UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa pada nama Peraturan Perundang-undangan perubahan

³⁴ Millard H. Ruud, “No Law Shall Embrace More Than One Subject”, *Minnesota Law Review*, Vol. 42/ No. 3/ 1958, hlm. 390.

ditambahkan frasa ‘perubahan atas...’ di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah. Sedangkan dalam RUU Cipta Kerja, nama yang digunakan diubah mengingat bukan hanya satu undang-undang yang diubah. Lebih lanjut, dalam Ketentuan No. 237 Lampiran II UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa jika suatu perubahan peraturan perundang-undangan mengakibatkan: a) sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah; b) materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau c) esensinya berubah, Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut. Perubahan yang dilakukan dengan metode *omnibus law* dinilai mengubah sistematika, materi peraturan perundang-undangan lebih dari 50% dan mengubah esensi dari UU yang sebelumnya telah berlaku.

Dilihat dari segi prosesnya, tahapan pembahasan undang-undang di DPR dibagi menjadi dua tingkatan yaitu Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011. Ketentuan ini biasanya digunakan untuk undang-undang dengan satu materi muatan. Sedangkan untuk pembahasan undang-undang yang sifatnya multi-sektor seperti *omnibus law* tidak diatur lebih lanjut mengenai mekanisme standar yang harus dilaksanakan. Alhasil, kondisi saat ini, DPR melakukan pembahasan dengan mengembangkan beberapa mekanisme baru pada Pembicaraan Tingkat I seperti uji publik dan pembahasan perklaster dengan urutan dari klaster yang tidak mendapat banyak kritik hingga klaster yang paling banyak mendapat kritik. Mekanisme ini baru ditetapkan dalam Rapat Kerja Baleg DPR RI dengan Pemerintah pada tanggal 14 April 2020.³⁵

Metode *omnibus law* bertentangan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011. Selaras dengan pendapat yang diungkapkan oleh Maria Farida Indrati bahwa penerapan *omnibus law* berpotensi menumbulkan ketidakpastian hukum dalam sistem penyusunan

³⁵ Live streaming TV Parlemen, *Rapat Kerja Badan Legislasi dengan Pemerintah*, 14 April 2020.

peraturan perundang-undangan.³⁶ Seperti perubahan pasal dalam 79 UU pada RUU Tentang Cipta Kerja juga berpengaruh terhadap peraturan pelaksana dibawahnya. Prediksi jumlah peraturan pelaksana yang diamanatkan pembentukannya oleh RUU Tentang Cipta Kerja ini terdiri dari 493 Peraturan Pemerintah, 19 Peraturan Presiden, dan 4 Peraturan Daerah.³⁷ Alih-alih menggunakan *omnibus law* dalam rangka deregulasi, pemerintah justru akan kesulitan membuat peraturan pelaksana imbas dari dibentuknya peraturan perundang-undangan melalui metode *omnibus law*. Lahirnya peraturan pelaksana ini memengaruhi efektivitas penerapan peraturan perundang-undangan dalam masyarakat. Oleh karena itu, legalitas metode pembentukan peraturan perundang-undangan *omnibus law* diperlukan karena Indonesia adalah negara hukum maka segala tindakan pemerintah harus dilandasi dengan hukum yang dituangkan dalam undang-undang untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan.

Kebijakan pemerintah untuk menggunakan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini banyak menuai kritik. Bahkan beberapa universitas dan lembaga membuka ruang diskusi publik terkait pembentukan *omnibus law* seperti pada tanggal 6 Februari 2020 diskusi *Djokosoetono Research Center* bertajuk “Menyikapi *Omnibus Law*, Pro dan Kontra RUU Cipta Lapangan Kerja” di Balai Sidang Universitas Indonesia, dalam diskusi ini Prof. Maria Farida Indrati berpendapat mengenai lima hal penting dalam metode pembentukan peraturan perundang-undangan *omnibus law* antara lain: 1) pemenuhan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan partisipasi masyarakat, 2) Sosialisasi RUU; 3) transparansi dan tidak tergesa-gesa; 4) jangka waktu yang efektif berlakunya UU; dan 5) keberlakuan UU yang berdampak.³⁸

Berdasarkan uraian tersebut di atas menarik bagi penulis untuk membahas kasus ini lebih lanjut dan menuangkannya dalam sebuah karya tulis. Dalam penulisan Skripsi

³⁶ Rofiq Hidayat, “Kekhawatiran Maria Farida Terkait *Omnibus Law*,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5de4f9c9216d0/kekhawatiran-maria-farida-terkait-omnibus-law/>, diakses pada tanggal 27 Maret 2020 Pukul 23:10 WIB.

³⁷ Anonim, “RUU Cipta Kerja: Awal Langkah Penuh Masalah,” <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/ruu-cipta-kerja-awal-langkah-penuh-masalah/>, diakses pada tanggal 27 Maret 2020 Pukul 23:12 WIB.

³⁸ Anonim, “Tiga Guru Besar Ini Beri Masukan Soal *Omnibus Law*,” <https://law.ui.ac.id/v3/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/>, diakses pada tanggal 28 Maret 2020 Pukul 00:21 WIB.

ini, penulis akan menganalisisnya lebih lanjut untuk itu dalam Skripsi berjudul: **PRINSIP-PRINSIP PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN *OMNIBUS LAW* MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 dalam metode pembentukan peraturan perundang-undangan *omnibus law*.
2. Akibat hukum penyimpangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam metode *omnibus law*.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang dapat disusun antara lain sebagai berikut:

1. Apakah metode pembentukan peraturan perundang-undangan *omnibus law* bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011?
2. Bagaimana akibat hukum penyimpangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam metode *omnibus law*?

1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah metode pembentukan peraturan perundang-undangan *omnibus law* bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011.
2. Untuk mengetahui akibat hukum penyimpangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam metode *omnibus law*.

1.4.2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah disampaikan di atas, manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya bidang ilmu perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan berkarakteristik *omnibus law*.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk lebih memberikan kajian dan masukan kepada lembaga pemerintahan khususnya lembaga legislatif tentang konsep dan pembentukan *omnibus law* guna mewujudkan sistem peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta memperkuat arah pembangunan hukum nasional.
- b. Untuk lebih mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis dan sistematis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang diperoleh.

1.5. Kerangka Teoritis

1.5.1. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum mulanya digagas oleh Plato dalam karya tulisnya yang berjudul *Nomoi*. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan ini kemudian dikembangkan oleh Aristoteles dalam buku *Politica*, bahwa suatu negara yang baik ialah yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³⁹ Lalu, pada abad ke-19, muncullah konsep *rechtstaat* dari Friedrich Julius Stahl.⁴⁰ Sedangkan di wilayah *anglo saxon*, muncul pula konsep *rule of law* dari A.V. Dicey.⁴¹

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah “*De staat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, “*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een binding van de bevoegdheden van wetgever*”, (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).⁴²

Konsep negara hukum berakar pada teori kedaulatan hukum yang berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara bersumber dari hukum. memiliki kekuasaan tertinggi adalah hukum. Salah satu pelopor teori kedaulatan hukum ini adalah H. Krabbe dalam karyanya *Lehre der Rechtssouvereinitet*. Menurut H. Krabbe masih ada faktor di atas negara, yaitu kesadaran hukum dan rasa keadilan, dengan demikian tetap hukum yang berdaulat, bukanlah negara. Dengan demikian, H. Krabbe menghendaki agar negara seharusnya negara hukum (*rechtstaat*) dan setiap tindakan negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum.⁴³

³⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 2.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, hlm. 21.

⁴³ Ishaq, *Op.Cit.*, hlm. 224.

1.5.2. Ilmu Perundang-Undangan

Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner.⁴⁴

Sebagai suatu ilmu yang bersifat interdisipliner, ilmu perundang-undangan mempunyai hubungan erat dengan bidang-bidang ilmu antara lain sebagai berikut:⁴⁵

1. Bidang teori hukum yakni pengantar ilmu hukum;
2. Bidang teori kenegaraan yakni ilmu negara;
3. Bidang dogmatika hukum seperti pengantar tata hukum Indonesia, asas-asas hukum tata negara, asas-asas hukum administrasi negara, lembaga kepresidenan, lembaga perwakilan rakyat, dan hukum tata usaha dan birokrasi negara; serta
4. Bidang ilmu penunjang seperti politik hukum dan sosiologi hukum.

Ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi, secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:⁴⁶

1. Teori Perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*), dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).
2. Ilmu Perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normative (*handlungsorientiert*).

Burkhardt Krems membagi lagi bagian kedua tersebut kedalam tiga sub bagian yaitu:⁴⁷

- a. Proses perundang-undangan (*gesetzgebungsverfahren*)
- b. Metoda perundang-undangan (*gesetzgebungsmethode*)

⁴⁴ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, hlm. 8.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

- c. Teknik perundang-undangan (*gesetzgebungstechnik*).

1.6. Kerangka Konseptual

Dalam Kerangka Konseptual ini penulis berusaha memberi batasan mengenai hal-hal yang dianggap penting yang berhubungan dengan penelitian Skripsi ini, adalah sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.⁴⁸
2. *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill* menurut *Merriam Webster Dictionary* adalah “*a bill that includes a number of miscellaneous provisions or appropriations*”⁴⁹ artinya rancangan undang-undang yang mencakup sejumlah ketentuan atau alokasi yang bermacam-macam. Sedangkan *omnibus bills* menurut *The Duhaime Legal Dictionary* adalah “*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*”.⁵⁰ Artinya rancangan undang-undang di hadapan badan legislatif yang berisi lebih dari satu masalah substantif, atau beberapa masalah kecil yang telah digabungkan menjadi satu RUU, seolah-olah demi kenyamanan.
3. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁵¹

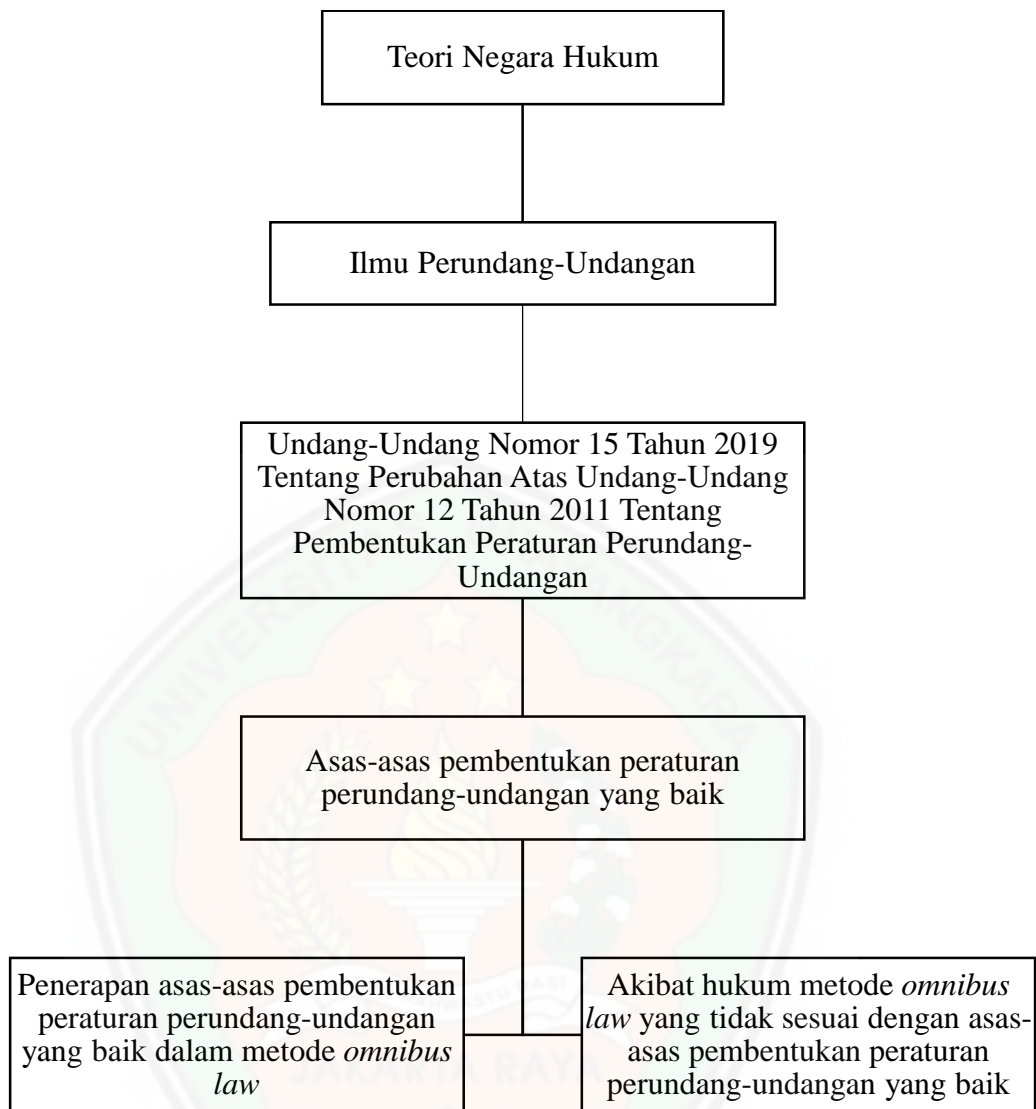
⁴⁸ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 Angka 1.

⁴⁹ *Merriam Webster Dictionary*, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bill#legalDictionary>, diakses pada tanggal 22 Maret 2020 Pukul 16:31 WIB.

⁵⁰ Louis Massicotte, *Op.Cit.*, hlm. 14.

⁵¹ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 Angka 3.

1.7. Kerangka Pemikiran



1.8. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penulisan yang sesuai dengan aturan baru dalam penulisan hukum maka penulis menggunakan sistematika penulisan hukum. Adapun sistematika penulisan hukum ini terdiri dari lima bab yang tiap-tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksudkan untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian ini. Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

- BAB I Pendahuluan, dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang, identifikasi dan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual dan kerangka pemikiran, serta sistematika penulisan.
- BAB II Tinjauan Pustaka, pada bab ini berisi tentang landasan teori tentang Teori Negara Hukum, Asas Legalitas, Ilmu Perundang-Undangan, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Undang-Undang, Materi Muatan Undang-Undang, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, dan Konsep *Omnibus Law*.
- BAB III Metode Penelitian, bab ini berisi uraian informasi atau data yang ditemukan atau yang telah dikumpulkan antara lain: jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan, dan metode pengolahan dan analisis bahan hukum.
- BAB IV Analisis dan Pembahasan, bab ini akan membahas dan menjawab permasalahan yang telah ditentukan sebelumnya. Pertama, metode *omnibus law* dan penerapan asas-asas pembentukan peraturan yang baik dalam UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011. Kedua, akibat hukum penyimpangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam metode *omnibus law*.
- BAB V Penutup, bab ini berisi kesimpulan dari jawaban permasalahan yang menjadi objek penelitian dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN