

6-30-2022

## Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Charles Simabura

*Faculty of Law, Andalas University, charlessimabura@law.unand.ac.id*

M. Nurul Fajri

*Legal Bureau of the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem>



Part of the [Constitutional Law Commons](#), and the [Jurisprudence Commons](#)

---

### Recommended Citation

Simabura, Charles and Fajri, M. Nurul (2022) "Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*: Vol. 2: No. 1, Article 4.

DOI: 10.7454/JKD.v2i1.1204

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol2/iss1/4>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Konstitusi & Demokrasi by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## KONSTITUSIONALITAS PENERAPAN MEKANISME OMNIBUS LAW DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Charles Simabura<sup>a</sup> dan M Nurul Fajri<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas

<sup>b</sup>Alumni Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Erasmus+ Scholarship  
Department Geography, Planning and Environment Radboud University; Tenaga Ahli Biro  
Hukum Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Email : charlessimabura@law.unand.ac.id

Naskah dikirim: 7 Februari 2022

Naskah diterima untuk diterbitkan: 9 Juni 2022

### Abstract

*This paper intends to describe how the omnibus law mechanism applied in lawmaking in Indonesia. Look at the 2020 priority national legislation program, which includes four draft bills that formed using the omnibus law mechanism. The omnibus law is a new mechanism in the lawmaking process in Indonesia. Because this mechanism not contained in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations as amended by Law Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations. With this, the first thing that must answer is the question of the constitutionality of its application. Therefore the omnibus law is a law that formed to change or cancel the various norms that existed in many Laws that had previously been in effect. The aim is to be able to provide policy recommendations on the application of the omnibus law mechanism in the formation of laws in Indonesia. The research method used in this paper is prescriptive-descriptive legal research with a normative juridical approach.*

**Keywords:** omnibus law, lawmaking

### Abstrak

Tulisan ini hendak mengurai bagaimana implementasi mekanisme omnibus law dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Melihat pada program legislasi nasional prioritas tahun 2020 yang memasukan empat rancangan undang-undang yang dibentuk menggunakan mekanisme omnibus law. Omnibus law adalah mekanisme yang baru dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Karena mekanisme tersebut tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan begitu hal pertama sekali yang harus dijawab adalah persoalan konstitusionalitas penerapannya. Oleh karena omnibus law merupakan satu undang-undang yang dibentuk untuk mengubah atau membatalkan berbagai norma yang ada pada banyak undang-undang yang telah berlaku sebelumnya. Adapun tujuannya agar dapat memberikan rekomendasi kebijakan terhadap penerapan mekanisme omnibus law dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini nantinya adalah penelitian hukum yang bersifat preskriptif-deskriptif dengan metode pendekatan yuridis normatif.

**Kata kunci:** omnibus law, pembentukan undang-undang

### I. Pendahuluan

Bidang Studi Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Ide perbaikan iklim investasi melalui reformasi regulasi yang menjamin kemudahan berinvestasi dan berusaha diwujudkan oleh pemerintah dengan mencoba mengimplementasikan mekanisme *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang. Tepat pada 6 Oktober 2020, penerapan mekanisme *omnibus law* secara resmi diterapkan dengan disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja) menjadi undang-undang. Meskipun terminologi dan mekanisme *omnibus law* tidak dikenal dalam tata cara pembentukan atau perubahan undang-undang sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), pemerintah tampak yakin dalam menerapkan mekanisme *omnibus law* ini dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Tidak hanya itu, setidaknya empat RUU yang mengadopsi mekanisme *omnibus law* dalam program legislasi nasional prioritas tahun 2020.

Secara definisi, menurut *Black Law Dictionary*, *omnibus bill* adalah “a single bill containing various distinct matters. Drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.”<sup>1</sup> Sementara *omnibus* diartikan sebagai “relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes”<sup>2</sup>, dan *Law* adalah “the aggregate of legislation, judicial precedents and accepted legal principles; the body of authoritative grounds of judicial and administrative action; esp., the body of rules, standars, and principles that the courts of a particular jurisdiction apply in deciding controversies brought before them.”<sup>3</sup> *Duhaime Legal Dictionary* mendefinisikan *omnibus law* sebagai “A bill (or law) which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill (law), ostensibly for the sake of convenience.”<sup>4</sup> *Consice Australian Legal Dictionary* mendefinisikannya sebagai: “An Act of Parliament that makes amendements to a number of different Acts ...”<sup>5</sup> Gluck dan Connell memberikan pandangan dari aspek tujuan *omnibus law* yang menyatakan “packages together several measures into one or combines diverse subjects into a single law.”<sup>6</sup> Menurut Glen Stuart Krutz yang menggunakan istilah *omnibus drafting* mendefinisikan “*omnibus drafting* is any piece of major legislation that: spans three or more major topic policy areas or ten or more sub-topic policy areas, and is greater than the mean plus one standard deviation of major bills in words.”<sup>7</sup> Pada tahun 1988, Herb Gray salah seorang politisi di Canada, pada suatu perdebatan menyatakan bahwa hal yang paling elementer dari *omnibus bill* adalah menyatukan dan mengikat banyak undang-undang yang musti diubah. Dari defininis yang ada tersebut dapat dipahami bahwa *omnibus law* adalah sebuah teknik atau metode dalam pembentukan hukum atau dalam hal ini adalah metode pembentukan undang-undang.

Jika dilihat dari sisi tradisi hukum, sejatinya mekanisme *omnibus law* merupakan bentuk transplatasi mekanisme pembentukan undang-undang ke dalam mekanisme pembentukan hukum nasional. Karena mekanisme *omnibus law* pada awalnya hidup dalam

<sup>1</sup>Bryan A Garner (Editor in Chief), *Black Law Dictionary Eight Edition*, (Eagan: Thomson West, 2004), hlm. 175

<sup>2</sup>Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Defenition of The Term and Phrases of America and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St. Paul: West Publishing Co, 1968), hlm. 1239.

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm. 1028.

<sup>4</sup>Duhaime Legal Dictionary, “Omnibus Law.” <http://duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusLaw.aspx>, diakses pada 1 September 2022.

<sup>5</sup>Peter Butt dan David Hamer, *Consice Australian Legal Dictionary*, (New York: LexisNexis, 2011), hlm. 413.

<sup>6</sup>Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, dan Rosa Po, “Unorthodox Lawmaking, Unortodox Rulemaking”, *Columbia Law Review* 115 (2015), hlm. 1804.

<sup>7</sup>Glen S. Krutz, “Tactical Maneuwing on Omnibus Bill in Congress,” *American Journal of Political Science* 45 (2001), hlm. 210-223.

tradisi hukum *common law* dengan sistem pemerintahan parlementer yang biasa dikenal dengan istilah *omnibus bill*. Di Amerika Serikat misalnya, praktek *omnibus law* diawali pada Desember 1967. Menteri Kehakiman Amerika Serikat saat itu, Pierre Trudeau yang memperkenalkan “undang-undang perubahan amandemen hukum pidananya, yang menangani berbagai macam masalah seperti homoseksualitas, aborsi, kontrasepsi, lotre, kepemilikan senjata, hukuman minum dan mengemudi, pelecehan melalui panggilan telepon, periklanan yang menyesatkan dan bahkan kekejaman terhadap hewan.”<sup>8</sup> Adapun yang menjadi tujuan utama dari undang-undang tersebut adalah membuat hukum pidana lebih selaras dengan zaman modern. Kendati mekanisme *omnibus law* dikenal di Amerika Serikat, akan tetapi beberapa konstitusi negara bagian melarang pengenalan undang-undang yang berurusan dengan lebih dari satu subjek pada satu waktu.<sup>9</sup> Salah satunya, Konstitusi California (*Constitution Of The State Of California*) dalam Article 4, Section 24, menyatakan:

“Every Act shall embrace but one subject, which subject shall be expressed in its title. But if any subject shall be embraced in an Act which shall not be expressed in its title, such Act shall be void only as to so much there of as shall not be expressed in its title. ....”<sup>10</sup>

Dalil normatif dalam konstitusi negara bagian California ini juga menjadi dalil bagi banyak kalangan dengan banyak bukti jika *omnibus law* tidaklah sistematis. Karena mengatur begitu banyak subjek ke dalam satu undang-undang saja. Sementara itu, di Irlandia misalnya, praktik *omnibus law* sekitar tahun 2008 lahir untuk mencabut tidak kurang dari 3.225 undang-undang.<sup>11</sup> Mencabut atau mengubah banyak undang-undang menjadi satu undang-undang selain tidak sistematis juga dianggap tidak demokratis. Sebab kelahiran *omnibus law* dipandang memaksakan penyeragaman kepentingan dalam satu undang-undang. Padahal kalau diperhatikan beragam undang-undang yang telah lahir dan kemudian menjadi objek perubahan atau pencabutan lewat *omnibus law* lahir dari kondisi objektif dan kepentingan yang beragam.

Namun demikian, dalam perjalanan wacana *omnibus law* merupakan muara dari keluhan yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo akan banyaknya aturan (*overregulated*) yang tidak harmonis, pun juga menghambat investasi dan pertumbuhan ekonomi. Dengan begitu UU Cipta Kerja menjadi pilot untuk menuntaskan permasalahan tersebut. Apabila dirunut dari awal, permasalahan regulasi ini semuanya mulai dikemukakan lewat tindakan yang lebih kongkrit pada tahun 2016, pemerintah telah menunjukkan perhatiannya terhadap permasalahan regulasi di berbagai level. Melalui Menteri Dalam Negeri Tjahjoe Kumolo, pemerintah membatalkan 1.765 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam pandangan Svein Eng, faktor-faktor yang memicu fenomena obesitas regulasi atau inflasi legislasi, dalam pandangan para ilmuwan yang menaruh perhatian pada legisprudensi adalah:<sup>12</sup> “*pertama* bahwa legislasi berfungsi sebagai cerminan nilai-nilai sebuah komunitas yang dapat berubah seiring dengan perkembangan zaman. Faktor *kedua* bahwa legislasi merupakan media untuk mengubah masyarakat sesuai dengan gagasan politik yang dimiliki kaum elit. Ditambah lagi, sebagai faktor *ketiga*, legislasi digunakan untuk memecahkan persoalan akibat perubahan sosial, ekonomi dan teknologi. Terakhir, faktor *keempat*, yang lebih bersifat teknis, legislasi merupakan implementasi dari kewenangan sebuah lembaga untuk mengeluarkan aturan.”

<sup>8</sup>Louis Massicote, “Omnibus Bills in Theory and Practice,” *Canadian Parliamentary Review* 36 (Maret 2013), hlm. 13.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>*Constitution Of The State Of California* Article 4, Section 24

<sup>11</sup>Louis Massicote, *Ibid.*

<sup>12</sup>Svein Eng, *Legislative Inflation and the Quality of Law in Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, (Oxford: Hart Publishing, 2002), hlm.68.

Disahkannya UU Cipta Kerja yang mengadopsi konsep *omnibus law* dapat dipahami kalau pemerintah telah mengeser fokus perhatiannya akan permasalahan regulasi. Di mana awalnya pada aspek yang sangat umum (regulasi/peraturan perundang-undangan), hari setidaknya pada aspek yang lebih khusus (undang-undang). Dari norma yang ada dalam UU Cipta Kerja, undang-undang tersebut mengubah berbagai macam aturan yang tersebar di 74 undang-undang, mulai dari mengubah klausulanya, menambahkan pasal ataupun mencabut beberapa norma. Namun begitu perlu ketepatan penerapan *omnibus law* harus diperhatikan. Khususnya menyangkut aspek konstitusionalitasnya. Selain mekanisme *omnibus law* merupakan konsepsi baru dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, keberadaannya juga tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU PPP. Sehingga apabila benar-benar disahkan akan sangat rentan menimbulkan permasalahan hukum baru serta bisa saja bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat dua rumusan masalah yang dijadikan sebagai pembatas untuk mengurai lebih lanjut permasalahan dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimanakah mekanisme pembentukan undang-undang di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimanakah konstitusionalitas penerapan mekanisme *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, penelitian akan menggunakan metode penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.<sup>13</sup> Penelitian hukum merupakan penelitian yang bersifat deskriptif-preskriptif. Dikatakan deskriptif karena penelitian hukum yang dilakukan hendak melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu<sup>14</sup> terkait konstitusionalitas perubahan undang-undang melalui mekanisme *omnibus law*. Dikatakan preskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.<sup>15</sup> Metode pendekatan yuridis normatif digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian diuji dengan konsep hukum, asas hukum, teori hukum dan filsafat hukum.

## II. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut UU PPP, pembentukan undang-undang haruslah memenuhi aspek formal dan materil. Aspek formil sebagaimana dimaksud ialah aspek yang berkaitan dengan tata cara atau prosedur pembentukan yang diatur dalam UU PPP. Sementara aspek materil ialah aspek meteri muatan dari undang-undang yang diatur dalam UU PPP. Pentingnya memisahkan dan memahami pemisahan aspek formal dan aspek materil

<sup>13</sup>Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2009, hlm. 14.1

<sup>14</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2002), hlm. 8-9

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm. 8-9.

bertujuan untuk memastikan terpenuhinya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana di atur pada Pasal 5 UU PPP, yakni:

- 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.

Ketujuh asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut, haruslah tercermin dalam setiap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Tidak terkecuali dengan undang-undang, sebagai produk hukum yang sifatnya mengatur (*regeling*) atau berasas *erga omnes*. Apalagi dengan fungsi undang-undang sebagai turunan langsung dari UUD 1945.

### 1. Aspek Formal

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah satu rangkaian proses sebagaimana diatur menurut UU PPP yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sebagaimana halnya pembentukan undang-undang, prosesnya pun tetap harus melalui kelima tahapan sebagaimana dimaksud. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

#### (1) Perencanaan

Tahapan perencanaan sebagaimana diatur dalam UU PPP ialah tahapan inventarisasi rencana pembentukan undang-undang yang dituangkan dalam program legislasi nasional. Menurut Pasal 1 angka 9 UU PPP yang disebut dengan Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Adapun Pasal 17 UU PPP menjelaskan bahwa Prolegnas merupakan wujud dari skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Menurut Mudakir Iskandarsyah, “sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang mana antara yang satu dengan yang lain saling bergantung, dan yang bersumber dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.”<sup>16</sup> Klausula “dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional” sangat menunjukkan kalau program pembentukan undang-undang di Indonesia memang berorientasi pada tujuan tercapainya cita hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945.

Hal tersebut ditegaskan pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU PPP yang menyatakan dengan tegas bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Lebih lanjut, Pasal 18 UU PPP menjelaskan bahwa penyusunan rancangan undang-undang dalam prolegnas didasarkan pada:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;

<sup>16</sup>Mudakir Iskandarsyah, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Sagung Seto, Jakarta, 2008, hlm. 24.

- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR dan rencana strategis DPD<sup>17</sup>; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UU PPP, dinyatakan bahwa Prolegnas disusun oleh DPR, DPD dan Pemerintah. Sementara itu pada Pasal 20 ayat (2) disebutkan bahwa Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan pada skala prioritas pembentukan RUU. Adapun penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR untuk jangka waktu 5 tahun. Prolegnas jangka menengah inilah yang nanti diturunkan menjadi Prolegnas prioritas tahunan yang disusun dan ditetapkan sebelum penetapan RUU tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara. Selain daripada itu, meskipun Prolegnas jangka menengah telah ditetapkan untuk jangka waktu 5 tahun, penetapan tersebut masih dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Terkait dengan bentuk hukumnya, penetapan Prolegnas, baik jangka menengah maupun prioritas tahunan ditetapkan melalui Keputusan DPR.

Selain dari itu, sebagaimana diatur pada Pasal 23 juga dikenal adanya Prolegnas daftar kumulatif terbuka. Sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

*Pasal 23*

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
  - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
  - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
  - a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## (2) Penyusunan

Untuk tahapan penyusunan undang-undang di dalam UU PPP diatur pada Pasal 43 hingga Pasal 51. Pada Pasal 43 ayat (1) UU PPP yang menyatakan bahwa, "Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden". Sementara pada Pasal 43 ayat (2) UU PPP sesuai dengan putusan MK nomor 92/PUU-X/2012 dimaknai DPD juga memiliki kewenangan mengusulkan rancangan undang-undang. Sementara Pasal 43 ayat (3) UU PPP menyatakan, "Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik."

Akan tetapi kebutuhan terkait dengan penyertaan naskah akademik tersebut terdapat pengecualiaan sebagaimana diatur pada Pasal 43 ayat (4) terhadap rancangan undang-undang mengenai:

- a. Anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; dan
- c. Pencabutan undang-undang atau pencabutan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

<sup>17</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 92/PUUX/2012, hlm. 244.

Terkait dengan pengusulan RUU yang merupakan inisiatif DPR, Pasal 46 ayat (1) UU PPP menyatakan, “Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.” Lebih lanjut pada Pasal 49 ayat (1) dijelaskan lebih lanjut bahwa, “Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.” Selanjutnya Pasal 49 ayat (2) menyatakan bahwa Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Serta Pasal 49 ayat (3) menyatakan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara usulan RUU yang berasal dari Presiden sebagaimana di atur pada Pasal 47 ayat (1) UU PPP menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Terkait usulan rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana diatur pada Pasal 48 UU PPP disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai dengan naskah akademik.

### (3) Pembahasan

Dalam tahapan pembahasan undang-undang, sebagaimana diatur pada Pasal 66 UU PPP agenda pembahasan dilakukan dengan tingkat. Adapun tingkat I adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus dan tingkat II adalah pembicaraan dalam rapat paripurna (Pasal 67 UU PPP). Adapun agenda pembahasan dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi (Pasal 65 ayat (1) UU PPP). Sementara untuk pelibatan DPD hanya dilakukan dalam hal rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- a. *otonomi daerah;*
- b. *hubungan pusat dan daerah;*
- c. *pembentukan, penggabungan dan pemekeran daerah;*
- d. *pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan*
- e. *perimbangan keuangan pusat dan daerah. (Pasal 65 ayat (2) UU PPP)*

Akan tetapi pelibatan DPD dibatasi hanya sampai pada pembicaraan tingkat I. Dengan perwakilan DPD yang diwakili oleh alat kelengkapannya yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas. Pembicaraan tingkat I yang menjadi agenda awal dalam proses pembahasan menurut Pasal 68 ayat (1) UU PPP dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. *pengantar musyawarah;*
- b. *pembahasan daftar inventaris musyawarah; dan*
- c. *penyampaian pendapat mini.*

Selain itu dalam perubahan UU PPP, pada pasal 71A mengatur ketentuan tentang *carry over*. Ketentuan pada pasal tersebut adalah sebagai berikut: dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

Sementara pada Pasal 69 ayat (1) UU PPP menyatakan bahwa pembicaraan tingkat II pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. *penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;*

- b. *pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan*
- c. *penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.*

Dalam agenda pembahasan, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 69 ayat (3) UU PPP menyatakan, “Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.”

#### **(4) Pengesahan atau penetapan**

Dalam hal pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, Pasal 72 UU PPP menyatakan,

- (1) *Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.*
- (2) *Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.*

Apabila tidak ditandatangani oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari tersebut, maka rancangan undang-undangan tersebut sah dengan sendirinya menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. (Pasal 73 UU PPP). Sementara itu dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 69 ayat (3) UU PPP).

#### **(5) Pengundangan**

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah (Pasal 1 angka 12 UU PPP). Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 85 UU PPP).

### **2. Aspek Materil**

Aspek materil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah aspek materi muatan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang tengah dibentuk. Menurut Bagir Manan<sup>18</sup>, “materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasarkan tolak ukur umumnya sebagai berikut:

- i. *ditetapkan dalam UUD 1945;*
- ii. *ditetapkan dalam undang-undang terdahulu;*
- iii. *ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah atau mengganti undang-undang yang lama;*
- iv. *materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan*
- v. *materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.”*

Pasal 1 angka 13 UU PPP menjelaskan bahwa “materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”. Selain itu, dijelaskan juga pada Pasal 6 UU PPP bahwa:

<sup>18</sup>Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind Hill Co, 1992), hlm. 37.

materi muatan peranturan 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.

Selain asas-asas di atas, Peraturan Perundang-undangan tertentu juga dapat berisikan asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan atau yang akan dibentuk. Selanjutnya, pada Pasal 10 ayat (1) UU PPP menjelaskan hal-hal apa saja materi muatan yang harus di atur dalam undang-undang. Adapun bunyi pasalnya sebagai berikut:

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau

pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

### III. Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme *Omnibus Law* dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

#### 1. Perihal Undang-Undang dalam Jokowi Legispudence

Menurut UUD 1945 pembentukan UU telah diatur pada Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20, Pasal 20A Ayat (1) dan Pasal 22A. Meskipun telah diatur dalam UUD 1945, pembentukan undang-undang tidak ditegaskan bagaimana batasan materinya. Sebab UUD 1945 hanya membicarakan tentang mekanisme dasar atau pokok dan kewenangan lembaga yang membentuk undang-undang. Dengan kata lain bagaimana aspek detail dari mekanisme pembentukan undang-undang dan sejauh mana undang-undang dapat mengatur beserta dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya menjadi hal yang diamanatkan pengaturannya ke dalam undang-undang khusus, yaitu yang saat ini dikenal sebagai UU PPP.

Oleh karena *omnibus law* merupakan terminologi yang tidak dikenal secara eksplisit dalam UU PPP, penerapan mekanisme *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia memunculkan pertanyaan, apakah mekanisme *omnibus law* dapat diterapkan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia? Kalau pun bisa diterapkan apakah hal itu konstitusional atau tidak? Untuk menjawab hal itu semua tentu harus dijawab pertama sekali ialah apa itu *omnibus law*, bagaimana penerapannya selama ini serta bagaimana kemungkinan penerapannya di Indonesia dengan ketersediaan perangkat hukum yang ada saat ini.

Sebagai sebuah metode, pemilihan metode *omnibus law* merupakan jalan yang dipilih oleh Presiden Joko Widodo dalam melakukan penyederhanaan regulasi. Setelah sebelumnya bermula pada awal pemerintahan Presiden Jokowi mendalilkan jika terjadi masalah *overregulated* di Indonesia. Sehingga hal itu menghambat pertumbuhan ekonomi karena menghambat proses perizinan dan investasi. Sebab jumlah aturan yang ada membuat proses perizinan menjadi rumit. "Terdapat 2.000 aturan dan regulasi yang ada,"

ucap Jokowi. Menurut Jokowi, perizinan yang sebanyak 42.000 itu akan menghambat, dan menjerat pengambilan keputusan pemerintah, dan membuat lambat kegiatan ekonomi.”<sup>19</sup> Meskipun pada saat yang sama tidak ada juga indikator yang bisa menyebutkan kapan sebuah negara telah mengalami *overregulated* atau tidak *overregulated*. Istilah lain yang digunakan ialah “*legislative inflation*”.<sup>20</sup>

Fenomena atas peningkatan jumlah produk legislasi yang tidak diiringi dengan kualitas materi muatan produk legislasi pada berbagai negara memang menjadi persoalan dalam agenda reformasi hukum. Di sini pandangan Luc. J Wintgens menjadi relevan kala teori *legisprudence* yang diperkenalkannya menyatakan bahwa teori *legisprudence* merupakan teori hukum yang menggunakan legislasi dan regulasi sebagai obyek kajiannya.<sup>21</sup> Legislasi merupakan pembentukan norma yang diwarnai oleh proses politik dan bukan sekedar hanya permasalahan stratifikasi norma. Oleh sebab itu, proses pembentukan hukum dalam proses legislasi tidak relevan untuk dapat dijadikan sebagai obyek dalam sudut pandang teori hukum semata. Sementara pandangan teori legisprudensi berdampak pada ruang lingkup dan sudut pandang kajian teori hukum menjadi lebih luas, yang tidak hanya terkungkung pada studi terhadap putusan pengadilan semata, tetapi juga “... to include the creation of law by the legislator”.<sup>22</sup>

Secara umum, menurut Diani Sadiawati, dkk, permasalahan regulasi diklasifikasi menjadi:<sup>23</sup>

- 1) **“Konflik Regulasi.** Konflik yang dimaksud adalah suatu kondisi dimana terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya. Contoh: Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) UU No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang mengatur bahwa Hak Guna Usaha (HGU) dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 60 tahun dengan Pasal 22 ayat (1) huruf a UU No 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang mengatur bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 tahun, dan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA yang mengatur bahwa Hak Guna Bangunan (HGB) dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 50 tahun dengan Pasal 22 ayat (1) huruf b Undang Undang Penanaman Modal yang mengatur bahwa HGB dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 80 tahun
- 2) **Inkonsisten Regulasi.** Inkonsisten yang dimaksud apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya. Contoh: Definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia) dengan definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 PP No 1 Tahun 2007 jo. PP No 62 Tahun 2008 Tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-daerah Tertentu (Penanaman modal adalah investasi berupa aktiva tetap berwujud termasuk tanah yang digunakan untuk kegiatan utama usaha, baik untuk penanaman modal baru maupun perluasan dari usaha yang telah ada).

<sup>19</sup>Estu Suryowati, “Jokowi Tekankan Penyederhanaan Perizinan untuk Menangkan Kompetisi,” <https://money.kompas.com/read/2016/03/30/144500726/Jokowi.Tekankan.Penyederhanaan.Perizinan.untuk.Menangkan.Kompetisi>, diakses pada 24 Juli 2022.

<sup>20</sup>Luc J. Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, (Oxford: Hart Publishing, 2002), hlm. 30.

<sup>21</sup>*Ibid*, hlm. 1.

<sup>22</sup>*Ibid*, hlm. 2.

<sup>23</sup>Ibnu Sina Chandranegara, “Bentuk-bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26 (September 2019), hlm. 440.

- 3) **Multitafsir Regulasi.** Dikategorikan sebagaimultitafsir apabila terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas. Contoh: Pasal 14 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal menyatakan: "Setiap penanam modal berhak mendapat: a. kepastian hak, hukum, dan perlindungan; b. dst ...". Penjelasan pasal 14 huruf (a) menyatakan bahwa "Yang dimaksud dengan 'kepastian hak' adalah jaminan Pemerintah bagi penanam modal untuk memperoleh hak sepanjang penanam modal telah melaksanakan kewajiban yang ditentukan". Perumusan pasal dan penjelasannya tidak menjawab "hak apa saja" sehingga potensi terjadinya multitafsir sangat besar'.
- 4) **Tidak operasional.** Regulasi dinyatakan tidak operasional apabila regulasi tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana."

Proyeksi penyederhanaan regulasi lewat mekanisme *omnibus law* ini dibuka dengan RUU tentang Cipta Lapangan Kerja yang kemudian telah disahkan menjadi UU Cipta Kerja. Beragam respon muncul setelah membaca substansi serta proses pembentukan UU Cipta Kerja tersebut. Awalnya, RUU UU Cipta Kerja yang terdiri dari 11 kluster pembahasan dan terdiri dari lebih kurang 1.203 pasal yang menyentuh sekitar 79 undang-undang yang saat ini telah eksis. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena wujud dari model penerapan *omnibus law* belumlah tergambar secara utuh dalam teknik atau metode pembentukan undang-undang di Indonesia. Selain wacana yang baru tergiring oleh pemahaman menyangkut definisi dan perbandingan dari penerapan praktik *omnibus law* selama ini, baik di Indonesia atau pun negara-negara lainnya.

## 2. Praktik Penerapan Serupa Omnibus Law di Indonesia

Banyak ahli menyebutkan jika sebelum terminologi *omnibus law* diperkenalkan secara resmi sebagai salah satu metode pembentukan di Indonesia, praktik penggunaan metode *omnibus law* telah pernah dilakukan sebelumnya di Indonesia. Sebelum mengidentifikasi aturan hukum mana yang telah menggunakan teknik atau metode *omnibus law*, perlu untuk dilihat terlebih dahulu apa saja ciri atau karakteristik metode *omnibus law*. Selain dari definisi yang telah disebutkan oleh para ahli. Setidaknya ada lima ciri khas metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode atau teknik *omnibus law*: "(1) multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama.; (2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; (3) terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru; (4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat atau minimum terikat dengan peraturan lain; dan (5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain."<sup>24</sup>

Sementara itu, setidaknya terdapat tiga perbedaan karakteristik pembentukan undang-undang dengan metode biasa di Indonesia dengan menggunakan metode *omnibus law*. "Beberapa perbedaan tersebut yaitu:

- 1) Dari segi substansi yang diatur/dimuat, selama ini kebiasaan UU di Indonesia adalah mengandung satu materi/subyek/substansi tertentu, sementara *omnibus law* memuat banyak materi/subyek/substansi yang berbeda dan bahkan dapat tidak saling terkait.
- 2) Dari segi teknik pembentukan UU, perubahan atau pencabutan suatu UU yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan UU mengubah atau mencabut satu UU saja serta tidak mengubah substansi UU lain. Sedangkan *omnibus law* menggunakan teknik

<sup>24</sup>Ahmad Redi (ed.), *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 6.

mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai UU hanya melalui satu usulan pembentukan UU kepada Parlemen.

- 3) Di Indonesia dikenal konsep UU kodifikasi, antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. *Omnibus law* memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak UU, namun ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain. Sedangkan menurut R. Soeroso, kodifikasi hukum adalah pembukuan hukum dalam suatu himpunan UU dalam materi yang sama.”<sup>25</sup>

Dari ciri khas tersebut bisa kita lihat beberapa praktik penerapan metode atau teknik *omnibus law* sebelumnya di Indonesia sebagai berikut:

- 1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.<sup>26</sup>
- 3) Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) Presiden Jokowi Jilid 1<sup>27</sup>
- 4) Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.<sup>28</sup>
- 5) Pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002.<sup>29</sup>
- 6) Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai Undang-Undang.<sup>30</sup>

### 3. Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

#### a) Kelebihan dan Kekurangan Omnibus Law

Sebagai sebuah metode atau teknik pembentukan peraturan, *omnibus law* tentu memiliki beberapa kelebihan serta kekurangan. Menurut Firman Freaddy Busroh terdapat enam kelebihan *omnibus law* antara lain: “(1) dapat mengatasi konflik peraturan perundang-undangan dengan lebih cepat, efektif dan efisien; (2) mampu menyeragamkan kebijakan pemerintah, baik kebijakan pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah untuk menunjang iklim investasi; (3) dalam hal pengurusan perizinan menjadi lebih terpadu, efisien dan efektif; (4) mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama; (5) dapat meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu; dan (6) adanya jaminan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.”<sup>31</sup>

<sup>25</sup>Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” *Jurnal Rechtwing* 9 (April 2020), hlm. 23-24.

<sup>26</sup>*Ibid.*, hlm. 13.

<sup>27</sup>Ibnu Sina Chandranegara, “Bentuk-bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi,” hlm. 35.

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm. 36.

<sup>29</sup>A. Ahsin Thohari, *Menakar “Omnibus Law”*, Opini Koran Sindo, Rabu, 30 Oktober 2019.

<sup>30</sup>Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” hlm. 28.

<sup>31</sup>Firman Freaddy Busroh, “Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertahanan,” *Arena Hukum* 10 (Agustus 2017), hlm. 247.

Menurut Louis Massicotte, “omnibus bills, when presented in legislatures where members are free to vote as they wish, may include the outcome of complex negotiations between self-interested legislators”.<sup>32</sup> Dijelaskan oleh Massicotte kelebihan dari penggunaan teknik *omnibus*:

“From the point of view of the government, omnibus bills have plenty of advantages, which may explain why governments of all stripes have adopted this technique at times. First, they save time and shorten legislative proceedings by avoiding the preparation of dozens of distinct bills necessitating as many second reading debates. Second, omnibus bills generate embarrassment within opposition parties by diluting highly controversial moves within a complex package, some parts of which are quite popular with the public or even with opposition parties themselves. Omnibus bills tend to be bulky. You must first analyze them thoroughly, and reach a decision as to whether those items you disagree with are abhorrent enough to warrant rejecting the whole package. The government could then turn to the public and lament the fact that opposition parties wanted to prevent the adoption of measure so and so, which everybody likes”.<sup>33</sup>

Sementara itu dalam rangkuman Mirza Satria<sup>34</sup>, praktek *omnibus law* dikritik sebagai mekanisme hukum yang pragmatis dengan beberapa alasan berikut:

“Pertama, *omnibus law* mengganti dan merubah norma beberapa UU yang memiliki inisiatif politik yang berbeda. Dalam konteks sistem parlementer yang paling sering digunakan oleh negara-negara *common law*, Rancangan UU dapat disampaikan oleh partai-partai mayoritas dan/atau oleh partai-partai oposisi. Konteks sistem pemerintahan inilah yang perlu dipertimbangkan, walaupun beberapa negara *common law* juga ada yang memilih bentuk negara republik dan sistem pemerintahan presidensial; dimana baik eksekutif (Presiden) maupun badan legislatif dapat mengajukan Rancangan UU. Dengan dikeluarkannya UU *omnibus*, parlemen atau lembaga legislatif dianggap tidak peka terhadap kompleksitas kepentingan dan aspirasi fraksi-fraksi yang telah menyusun dan mengkompromikan kepentingan-kepentingan dalam UU yang telah dihapus oleh UU *omnibus*. Oleh karena itu, *omnibus law* dianggap tidak demokratis. Kedua, *omnibus law* dianggap tidak disusun secara sistematis karena dalam satu UU *omnibus* terdapat banyak subyek yang diatur. Beberapa negara yang disebutkan diatas juga mulai mengatur pentingnya UU yang hanya mengatur satu subyek dalam pembahasannya.”

Adapun dalam pandangan Bayu Dwi Anggono<sup>35</sup> dari perangkumannya terhadap pandangan beberapa ahli terdapat empat kelebihan dan juga kelemahan dari penerapan teknik legislasi model *omnibus law*. “Adapun kelebihanannya sebagai berikut:

- i. mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan ingin mengubah banyak ketentuan di berbagai UU dikarenakan tidak perlu melakukan usulan perubahan satu persatu terhadap UU yang ingin diubah;
- ii. mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di Parlemen sebagai akibat banyak substansi yang dimuat dalam *omnibus law* maka anggota parlemen punya kesempatan untuk melakukan kompromi karena bisa saling bertukar kepentingan;
- iii. efisiensi biaya proses legislasi mengingat jika dengan teknik perubahan UU bisa harus menyiapkan biaya untuk perubahan masing-masing UU, sementara jika dengan *omnibus law* hal demikian tidak diperlukan lagi; dan

<sup>32</sup>Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice,” hlm. 15.

<sup>33</sup>*Ibid.*, hlm. 16.

<sup>34</sup>Mirza Satria Buana, “Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara” makalah pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-IV, Jember, 2017.

<sup>35</sup>Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” hlm. 26

- iv. harmonisasi pengaturan akan terjaga mengingat perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai UU dilakukan dalam satu waktu oleh *omnibus law*.”

Sementara itu, “adapun kelemahannya adalah sebagai berikut:

- i. pragmatis dan kurang demokratis;
- ii. membatasi ruang partisipasi sehingga bertolak belakang dengan demokrasi deliberatif;
- iii. mengurangi ketelitian dan kehati-hatian dalam penyusunan; dan
- iv. potensi melampau ketentuan dalam konstitusi akibat keterbatasan partisipasi dan kurangnya kehati-hatian dalam membahas.”<sup>36</sup>

**b) Transplantasi Hukum dan Permasalahan Teknis serta Substansi Penerapan Omnibus Law di Indonesia**

Sebagai metode, teknik atau konsep yang tidak dikenal sebelumnya dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, penerapan metode dan teknik *omnibus* merupakan pengadopsian metode, teknik atau konsep pembentukan hukum. Apalagi metode, teknik atau konsep *omnibus* dalam pembentukan hukum memang lahir dari tradisi *common law* yang identik dengan sistem pemerintahan parlementer. Transplantasi hukum sangat tergantung dengan gagasan dan kekuatan yang terdapat dalam hukum itu sendiri. Transplantasi hukum oleh Frederick Schauer didefinisikan sebagai “proses di mana hukum dan lembaga hukum yang dikembangkan di satu negara kemudian diadopsi oleh yang lain”.<sup>37</sup>

Konsep *omnibus law* sejatinya telah diadopsi oleh banyak negara meskipun berasal dari tradisi *common law* dan juga sistem pemerintahan parlementer. Walaupun perkembangan penerapan konsep *omnibus law* dalam penjelasan Firman Freddy tetap didominasi oleh negara dengan tradisi *common law* dengan sistem pemerintahan parlementer.

“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*) 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.”

Dalam pandangan Alan Watson, “transplantasi hukum adalah *the moving of a rule or a system of law from one country to another, or from one people to another*.”<sup>38</sup> Namun penjelasan Watson tersebut mendapat kecaman dari para *comparatist* karena peraturan asing yang

<sup>36</sup>*Ibid.*, hlm. 28.

<sup>37</sup>*Ibid.*, hlm. 30.

<sup>38</sup>Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, (Athens and London: The University of Georgia Press, 2nd Edition, 1993), hlm. 21.

belum menyatu dan tidak dapat dipaksakan oleh sistem hukumnya dianggap belum mengalami perpindahan hukum. Akan tetapi, Watson membantahnya dengan menyebutkan “transplantasi hukum sebatas eksistensi dari peraturan yang ditransplantasikan belaka.”<sup>39</sup> Penjelasan lebih lanjut dari Watson, “*but our first concern will be the existence of the rule, not how it operates within the society as a result of academic or judicial interpretation. When a legal rule is transplanted from Germany to Japan it will interest us whether it can be moved unaltered, or whether, and to what extent, it undergoes changes in its formulation.*”<sup>40</sup>

Apa yang disampaikan oleh Watson tersebutlah yang menjadi cikal bakal masalah dalam pembentukan dan penerapan hukum. Sebab hanya melihat dari sisi eksistensi hukum dan proses transplantasinya dengan mengabaikan bagaimana kemudian hukum tersebut kemudian beroperasi. Hal ini lah yang barangkali terlihat dalam penerapan konsep *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang, khususnya sejauh ini berkaitan dengan pembentukan UU Cipta Kerja. Sejumlah kritik dan penolakan terlihat jelas muncul dari berbagai kelompok maupun individu. Menurut Bayu Dwi Anggono, “peluang diadopsinya teknik *omnibus law* secara permanen dalam sistem perundang-undangan di Indonesia akan sangat tergantung dengan keberhasilan dan manfaat UU *omnibus law* yang dihasilkan.”<sup>41</sup> Pendapat yang memang terlalu jauh bicara tentang bagaimana operasionalisasi produk hasil dari penerapan metode, teknik atau konsep *omnibus law*.

Berbeda dari Watson yang lebih menekankan pada peluang keberhasilan adaptasi produk hukum hasil transplantasi tersebut. Pandangan tentang manfaat *omnibus law* dapat dipahami apabila bersandar pada pandangan Fredrick Schauer tentang ensensi dari transplantasi hukum. Dalam hipotesa yang dibangun Schauer penyebaran hukum dan gagasan hukum lintas negara dan lintas-batas bukanlah sebagaimana mungkin untuk gagasan-gagasan ilmiah, teknis, dan ekonomi, sebagian besar berkaitan dengan kekuatan dan nilai gagasan itu sendiri. Sebaliknya, secara substansial tergantung baik pada sisi penawaran dan pada sisi permintaan. Faktor-faktor politik dan simbolis yang mungkin memiliki kekuatan penjelas lebih dalam menentukan bagaimana hukum bermigrasi daripada faktor-faktor yang berhubungan dengan nilai intrinsik atau instrumental dari hukum migrasi itu sendiri.<sup>42</sup> Lebih lanjut dalam hipotesa yang dijelaskan oleh Schaur<sup>43</sup>, “terdapat dua faktor yang mempengaruhi migrasi hukum tersebut:

- i. *The effect of political, cultural, and social factors extrinsic to legal or economic optimization is greater in determining the patterns of transnational migration of legal ideas, institutions, and structures than it is in determining the patterns of transnational migration of scientific, technical, or economic ideas, institutions, and structures.*
- ii. *Political, social, and cultural factors are more important in determining the patterns of legal migration for constitutional and human rights laws, ideas, and institutions than they are for business, commercial, and economic laws, ideas, and institutions.*
- iii. *The political reputation of the donor country, both internationally and in the recipient country, is a causal factor in determining the degree of reception in the recipient country of the donor country’s legal ideas, norms, and institutions, even holding constant the host country’s evaluation of the intrinsic legal worth of those ideas, norms, and institutions, and even holding constant the actual legal worth of those ideas, norms, and institutions.*
- iv. *The desire of a country to be received or respected or esteemed by a particular group or community of nations bears a causal relationship to the degree to which that country will attempt to harmonize its laws with that of the group or community of nations, and also bears*

<sup>39</sup>Ibnu Sina, “Bentuk-bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi,” hlm. 59.

<sup>40</sup>Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, hlm. 20.

<sup>41</sup>Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” hlm. 30.

<sup>42</sup>Frederick Schaur, *The Politics and Incentives of Legal Transplantation*, (Massachusetts: Harvard University, 2000), hlm. 2.

<sup>43</sup>*Ibid.*, hlm. 5-22.

*a causal relationship to the extent to which the country's laws will eventually resemble the laws of that group or community of nations.*

- v. *The existence of self-interested and self-protective strategies of institutional influence, whether by governments, non-governmental organizations (NGOs), or private sector entities, plays some causal role in determining the patterns of transnational legal proliferation."*

Pandangan ini tak lantas menyetujui penerapan *omnibus law*. Dalam pandangan Bayu Dwi Anggono<sup>44</sup>, "setidaknya ada sejumlah tantangan besar yang harus dijawab terlebih dahulu antara lain:

- i. permasalahan regulasi di Indonesia kompleks bukan hanya soal teknik atau cara penyusunan UU;
- ii. tiap-tiap UU yang ketentuannya diubah oleh *omnibus law* masing-masing telah memiliki landasan filosofis;
- iii. prinsip supremasi konstitusi telah meletakkan batas-batas kewenangan mengatur untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan;
- iv. ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antar penyelenggara negara;
- v. parameter menentukan kapan suatu materi harus dengan *omnibus law* dan kapan dengan UU biasa; dan
- vi. partisipasi publik dalam pembentukan UU di Indonesia dijamin pada tiap tahapan pembentukan."

Dalam kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan,<sup>45</sup> "dikemukakan juga beberapa persoalan mendasar regulasi di Indonesia:

- i. tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undang, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan;
- ii. adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur;
- iii. ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "*hiper-regulasi*";
- iv. efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan."

Melihat persoalan-persoalan mendasar ini, dengan begitu penerapan *omnibus law* sejatinya tidak dapat langsung dianggap sebagai solusi. Uji kesiapan perangkat hukum implementasi konsep *omnibus law* menjadi amat penting sebelum masuk pada materi muatan atau substansi yang hendak diatur. Seperti halnya UU PPP yang tidak ada mengatur secara eksplisit tentang *omnibus law*. Kesiapan instrumen penerapan konsep *omnibus law* menjadi sangat penting, sebab hal itu akan sangat menentukan "*legal standing*" produk *omnibus law*. Menurut Hendra Kurnia Putra, "metode *omnibus law* ini akan menimbulkan beberapa problematika hukum dalam penerapannya berdasarkan UU PPP:<sup>46</sup>

- i. Problematika hukum terhadap kedudukan undang-undang itu sendiri, dalam UU PPP telah mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan undang-undang sebagai jenis peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa setiap undang-undang memiliki kedudukan yang sama di bawah UUD 1945 dan

<sup>44</sup>Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," hlm. 30

<sup>45</sup>Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (PSHK:Jakarta, 2019), hlm. 31.

<sup>46</sup>Hendra Kurnia Putra dalam Ahmad Redi dan Ibnu Sina (ed). *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Perundang-undangan Nasional.*, hlm 78-86.

Ketetapan MPR. Namun dengan adanya undang-undang yang dibentuk melalui metode *omnibus law*, secara tidak langsung memposisikan undang-undang *omnibus law* berada lebih tinggi secara hierarki dibandingkan dengan undang-undang sektoral. Karena pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus law* akan menghasilkan sebuah undang-undang payung.

- ii. Problematika hukum terhadap penerapan asas-asas hukum peraturan perundang-undangan. Penggunaan asas-asas hukum preverensi menjadi penting dalam menyelesaikan tumpang tindih atau konflik norma antara undang-undang *omnibus law* dengan undang-undang sektoral. Namun yang menjadi permasalahan adalah asas-asas hukum preverensi mana yang bisa digunakan dalam mengatasi masalah tersebut.
- iii. Problematika dari aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pasca Rancangan Undang-Undang Cipta kerja (*omnibus law*) disebarluaskan kepada masyarakat oleh DPR, terdapat beberapa ketentuan dalam Rancangan Undang-Undang Cipta kerja (*omnibus law*) yang secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan UU tentang PPP. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk undang-undang) diatur dalam Lampiran II UU PPP. Namun, kewajiban untuk menyusun peraturan perundang-undangan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan di atur dalam Pasal 64 UU PPP disebutkan bahwa, “ Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan”. Sering kali ketidaksesuaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berdampak pada ketidakjelasan substansi dari peraturan perundang-undangan tersebut.”

Dari sisi lain, apabila merujuk kajian KODE Inisiatif, dari 79 undang-undang terdampak dalam RUU Cipta Kerja, 29 di antaranya pernah diuji di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, terdapat 54 putusan MK yang berkaitan dengan undang-undang yang diubah oleh RUU tentang Cipta Kerja. KODE Inisiatif mencatat, terdapat 31 pasal yang bertentangan dengan UUD 1945 karena pemerintah tidak mengindahkan putusan MK dalam menyusun substansi RUU Cipta Kerja.<sup>47</sup> Dilanjutkan dari KODE Inisiatif mengungkapkan tiga polarisasi dari temuan penelitiannya: “pertama, putusan MK tidak ditindaklanjuti di dalam RUU Cipta Kerja atau dengan kata lain, norma-norma yang telah dibatalkan atau ditafsirkan MK tidak diakomodasikan ke dalam RUU Cipta Kerja; kedua, tindak lanjut terhadap putusan MK bersifat parsial atau hanya sebagian yang diakomodasikan di dalam RUU Cipta Kerja; dan ketiga, munculnya pasal zombie atau pasal-pasal yang telah dibatalkan oleh MK akibat bertentangan dengan UUD 1945 dihidupkan kembali oleh pemerintah di dalam RUU Cipta Kerja.”<sup>48</sup>

Akan tetapi, upaya menjawab persoalan tersebut tidak serta merta dengan mengubah UU PPP untuk mengakomodir gagasan mekanisme *omnibus law* dalam pembentuk undang-undang. Apabila ditilik dari sejarah, kedekatan dengan tradisi sistem hukum *civil law* atau legisme, kecenderungan pembenahan undang-undang yang lebih dekat dengan Indonesia justru lewat mekanisme kodifikasi. Hal itu bisa dilihat sejak kodifikasi *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) dan *Wetboek van Koophandels* (Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) serta *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk Hindia Belanda) yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht* Belanda, hingga yang terbaru ada kodifikasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>47</sup>KODE Inisiatif, *Pasal-pasal Inkonstitusional RUU Cipta Kerja*, Kajian Singkat RUU Cipta Kerja, 5 Maret 2020, hlm. 2.

<sup>48</sup>*Ibid.*

Dengan uraian di atas, sejatinya cukup untuk mengatakan jika persoalan dalam penerapan *omnibus law*, khususnya lewat produk UU Cipta Kerja memiliki banyak persoalan yang belum terjawab. Baik secara teknis terkait dengan posisinya dalam ketentuan pembentukan undang-undang di Indonesia. Begitu juga dari sisi substansi atau materi muatan yang dinilai banyak bertentangan dengan UUD 1945. Apalagi berkaca pada UU Cipta Kerja yang telah disahkan cenderung mengubah atau membatalkan beberapa pasal dalam undang-undang yang telah eksis. Potensi terjadinya kekacauan hukum akan besar terjadi. Sebab undang-undang terdampak UU Cipta Kerja pastinya telah memiliki sistematisasi sendiri. Perubahan atau pembatalan justru berpotensi besar akan menimbulkan persoalan hukum baru.

Dalam pandangan M. Nur Sholikin<sup>49</sup>, “terdapat lima langkah yang harus dilakukan pemerintah agar memastikan UU sapu jagat bisa efektif dan tidak disalahgunakan:

- i. Pertama, dan paling utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah harus melibatkan publik dalam setiap tahapan penyusunannya. Luasnya ruang lingkup UU sapu jagat menuntut pihak pembuat UU menjangkau dan melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan yang terkait,
- ii. Kedua, DPR dan pemerintah harus transparan dalam memberikan setiap informasi perkembangan proses perumusan UU sapu jagat ini. Partisipasi dan transparansi ini yang mutlak diperbaiki berkaca dari proses legislasi yang menimbulkan kontroversi belakangan seperti perumusan revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- iii. Ketiga, penyusun harus memetakan regulasi yang berkaitan secara rinci.
- iv. Keempat, penyusun harus ketat melakukan harmonisasi baik secara vertikal dengan peraturan yang lebih tinggi maupun horizontal dengan peraturan yang sederajat.
- v. Kelima, penyusun harus melakukan *preview* sebelum disahkan. *Preview* ini diprioritaskan untuk menilai dampak yang akan timbul dari UU yang akan disahkan.”

Begitu juga dalam pandangan Maria Farida Indrati,<sup>50</sup> “mensyaratkan sejumlah hal yang harus dipenuhi dalam penerapan *omnibus law* di Indonesia:

- i. adanya pemenuhan azas keterbukaan, kahati-hatian dan partisipasi masyarakat;
- ii. diperlakukan sosialisasi yang luas, terutama bagi pejabat dan pihak yang terkait dalam substansi RUU nya, kalangan profesi hukum dan akademisi;
- iii. pembahasan di DPR yang transparan dengan memperhatikan masukan dari pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan RUU, dan tidak tergesa-gesa pembahasannya;
- iv. mempertimbangkan jangka waktu efektif berlakunya UU tersebut; dan
- v. mempertimbangkan keberlakuan UU yang terdampak (*exiting*).”

Selain itu juga terdapat tiga usulan dari Ibnu Sina Chandranegara,<sup>51</sup> “untuk meringankan proses adopsi dan adaptasi *omnibus law*, yaitu:

- i. Pertama, dengan mengadakan undang-undang konsolidasi agar yang dimaksudkan untuk meningkatkan akses pemahaman dan di saat yang bersamaan memberikan kejelasan norma termasuk yang dikaitkan dengan Putusan MK.

<sup>49</sup>M. Nur Sholikin, “Mengapa kita harus berhati-hati dengan rencana Jokowi mengeluarkan omnibus law,” <https://theconversation.com/mengapa-kita-harus-berhati-hati-dengan-rencana-jokowi-mengeluarkan-omnibus-law-126037> diakses pada 25 Juli 2022.

<sup>50</sup>Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” hlm. 34.

<sup>51</sup>Ibnu Sina dalam Ahmad Redi dan Ibnu Sina (ed), *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, hlm. 47.

- ii. Kedua, melakukan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara komprehensif untuk menyeimbangkan penggunaan metode *omnibus* penekanan materi muatan terletak pada bagaimana penyusunan materi muatan peraturan pelaksanaannya.
- iii. Ketiga, dalam tahapan pembahasan perlu dihindari disahkannya norma yang tidak menindaklanjuti putusan MK, tindak lanjut putusan MK yang bersifat parsial atau hanya sebagian dan menghindari munculnya pasal *zombie*.”

Sekalipun terdapat sejumlah usulan sebagai syarat pra kondisi untuk menerapkan teknik atau mekanisme *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, berkaca dari UU Cipta Kerja dapat dikatakan semua argumen tersebut dapat dimentahkan. Baik dari sisi materi muatan UU Cipta Kerja, maupun proses pembentukannya. Materi muatan dalam UU Cipta Kerja menimbulkan kecacauan hukum baru, akibat undang-undang berdampak kehilangan kerunutan dalam sistematikanya. Kehadiran UU Cipta Kerja, tidak serta merta membuat pelaksana undang-undang tersebut meninggalkan undang-undang lama yang telah dicabut atau direvisi sebagian oleh UU Cipta Kerja.

Ada kerumitan tersendiri dalam memahami serta melaksanakan UU Cipta Kerja. Sebab, baik UU Cipta Kerja dan undang-undang berdampak harus tetap disandingkan. Kondisi seperti ini semakin menegaskan pemilihan teknik atau metode *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia masih jauh dari kata tepat. Dengan tujuan melakukan penyederhanaan regulasi secara kualitas dan kuantitas, semestinya keberadaan teknik *omnibus law* akan mengurangi jumlah undang-undang. Tidak sabatas membatalkan atau merevisi sebagian dari beberapa undang-undang dengan hanya satu undang-undang saja. Akan lebih baik, kalau teknik *omnibus law* diadopsi sebatas dalam proses pembahasan – dalam arti memperluas jangkauan dan memperketat proses harmonisasi dan sinkronisasi. Sehingga keraguan munculnya tumpang tindih aturan, dan inharmonisasi aturan akan lebih terminimalisir.

#### IV. PENUTUP

Ruang lingkup pengaturan dalam UU PPP tidak bisa dilepaskan dari amanat UUD 1945. Di mana hanya memperinci aspek mekanisme atau prosedur pembentukan dan memberikan pedoman tentang materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain juga aspek teknis penyusunan yang termaktup pada bagian batang tubuh serta lampiran. Tidak dikenalnya terminologi serta konsep *omnibus law* dalam UU PPP membuat penerapan konsep, metode atau teknik *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia bisa saja berimplikasi pada konstitusionalitas produk undang-undang yang dihasilkan.

Keberadaan UU PPP sebagai pedoman pembentukan undang-undang selama ini apabila disandingkan dengan UU Cipta Kerja sebagai pilot penerapan konsep, metode atau teknik *omnibus law* dinilai memiliki sejumlah kekurangan yang mengandung sejumlah persoalan hukum. Tidak heran jika banyak pihak yang kemudian memberikan masukan hingga kritik terhadap penerapan *omnibus law* dalam UU Cipta Kerja. Karena persoalan dimaksud tidak hanya berada pada level teknis pembentukan undang-undang, akan tetapi juga menyangkut substansi yang dinilai banyak bertentangan dengan konstitusi.

Melihat perbandingan dan sejarah penerapan konsep *omnibus law* di berbagai negara, akan sangat sulit menerapkan konsep *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Konsep dan mekanisme *omnibus law* yang hanya melihat sisi efisiensi dalam harmonisasi, sulit bertemu dengan tradisi sistem *civil law* atau *legisme* dengan situasi kebutuhan hukum yang plural di Indonesia. Apalagi secara prinsip pembentukan hukum lewat mekanisme *omnibus law* tidaklah demokratis. Kecenderungan melahirkan permasalahan hukum baru akan sangat mungkin terjadi dengan menerapkan konsep dan mekanisme *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang. Apalagi dalam sejarahnya,

mekanisme unifikasi dan kodifikasi dalam pembentukan dan perubahan undang-undang dipandang lebih cocok di Indonesia dibandingkan *omnibus law*.

Namun begitu, sebagai sebuah gagasan yang baru maka konsep *omnibus law* harus terus dikembangkan dan disesuaikan dengan sistem hukum dan perundang-undangan Indonesia. Transplantasi hukum harus dilakukan dengan memperhatikan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Agar perubahan atas suatu metode dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan tidak menimbulkan kekacauan hukum baru (*chaos*) maka metode *omnibus law* harus disusun dan diatur sedemikian rupa dalam peraturan perundang-undangan sehingga dapat dijadikan sebagai metode yang memiliki aspek kepastian hukum dan bersifat demokratis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ke depannya.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).
- Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, (Ed). *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*. (Depok: Rajawali Pers, 2020).
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary: Defenition of The Term and Phrases of America and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St. Paul: West Publishing Co., 1968).
- Garner, Bryan A. *Black Law Dictionary*, (Eagan: Thomson West, 2004).
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*. (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Iskandarsyah, Mudakir. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. (Jakarta: Sagung Seto, 2008).
- Luc J. Wintgens (ed.). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. (Oxford: Hart Publishing, 2002).
- Manan, Bagir *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind Hill Co., 1992).
- Peter Butt dan David Hamer. *Consice Australian Legal Dictionary*. (New York: LexisNexis, 2011).
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: PSHK, 2019.)
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktik*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2002).
- Watson, Alan. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, (Anthens and London: The University of Gergio Press, 1993).

##### Jurnal dan Hasil Penelitian Lainnya

- Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, dan Rosa Po, "Unorthodox Lawmaking, Unortodox Rulemaking", *Columbia Law Review* 115 (2015).
- Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adobsi dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undang Indonesia." *Jurnal Rechtwinding* 9 (April 2020).

- Busroh, Firman Freaddy. "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertahanan," *Arena Hukum* 10 (Agustus 2017).
- Schaur, Frederick. "The Politics and Incentives of Legal Transplantation," *Harvard University CID Working Paper* 44 (2000).
- Krutz, Glen S. "Tactical Maneuvering on Omnibus Bill in Congress," *American Journal of Political Science* 45 (2001).
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26 (September 2019).
- KODE Inisiatif, "Pasal-pasal Inkonstitusional RUU Cipta Kerja," *Kajian Singkat RUU Cipta Kerja* (5 Maret 2020).
- Massicote, Louis. "Omnibus Bills in Theory and Practice," *Canadian Parliamentary Review* 36 (Maret 2013).
- Buana, Mirza Satria. "Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara," *Makalah pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-IV Jember* (2017).
- Isra, Saldi. "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945." *Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta* (2009).

### Peraturan Perundang-undangan

- Amerika Serikat. *Constitution Of The State Of California* Article 4, Section 24.
- Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011 TLN No. 5234.
- Indonesia, Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398.
- Indonesia, Undang-Undang Cipta Kerja, UU Nomor 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.

### Koran dan Website

- A. Ahsin Thohari, *Menakar "Omnibus Law."*, Opini Koran Sindo, Rabu, 30 Oktober 2019.
- Sholikin, M. Nur. "Mengapa kita harus berhati-hati dengan rencana Jokowi mengeluarkan omnibus law." <https://theconversation.com/mengapa-kita-harus-berhati-hati-dengan-rencana-jokowi-mengeluarkan-omnibus-law-126037>. Diakses pada 25 Juli 2022.
- Suryowati, Estu. "Jokowi Tekankan Penyederhanaan Perizinan untuk Menangkan Kompetisi." <https://money.kompas.com/read/2016/03/30/144500726/Jokowi.Tekankan.Penyederhanaan.Perizinan.untuk.Menangkan.Kompetisi>. Diakses pada 24 Juli 2022.