

**URGENSI REFORMASI UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI DAMPAK
PENERAPAN KONSEP *OMNIBUS LAW* DI INDONESIA**

***THE URGENCY OF LAW REFORM CONCERNING THE ESTABLISHMENT OF
LAW AND LEGISLATION AS THE IMPACT OF IMPLEMENTATION
OF THE OMNIBUS LAW IN INDONESIA***

**Achmad Jaka Santos Adiwijaya,
Kukuh Komandoko, Danu
Suryani, Muhammad Vijay**

Program Studi Magister Hukum, Sekolah Pascasarjana,
Universitas Djuanda Bogor.
Korespondensi: Danu Suryani
e-mail : danu.suryani@unida.ac.id

**Jurnal
Living Law,
Vol. 14, No.
2,
2022
hlm. 117-
128**

Abstract: *The purpose of this study is to identify and analyze the need for regulatory reform regarding the formation of laws and regulations to organize legislation in Indonesia and what effect the Omnibus Law method has in the formation of laws and regulations in Indonesia. The method used in this study is normative juridical, with data collection carried out by analyzing data obtained in laws and regulations, books, journals, research results, observation methods, and interview methods. This study concludes that Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation and its amendments has not accommodated the legislation drafting technique using the Omnibus Law method. The opportunities for further use of the Omnibus Law method are First, with the adoption of the Omnibus Law in the formation of legislation through Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, the government needs to follow up by reforming the Law on the Establishment of legislation. Second, the government needs to examine the implementation of the laws formed using the Omnibus Law method*

Keywords : Omnibus Law; Law Reform; Legal Drafting.

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlunya reformasi pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam upaya penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan apa pengaruh metode *Omnibus Law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, metode observasi, dan metode wawancara, dengan tujuan mencari, menemukan bahan hukum dan kemudian menganalisisnya. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya belum mengakomodir teknik perancangan peraturan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law*. Adapun peluang dalam penggunaan lebih lanjut dari metode *Omnibus Law* adalah Pertama, dengan diadopsinya *Omnibus Law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pemerintah perlu menindaklanjuti dengan mereformasi Undang-undang tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, pemerintah perlu mengkaji secara mendalam pelaksanaan dari Undang-undang yang dibentuk dengan metode *Omnibus Law*.

Kata Kunci: *Omnibus Law; Reformasi Undang-Undang; Perancangan Undang-Undang.*

PENDAHULUAN

Pasal 1 angka 2, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 (“UU PPP”) menyebutkan bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Di dalam Pasal 5, UU PPP disebutkan 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.”

Adapun mengenai asas materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 6, UU PPP yang menyebutkan bahwa:

“Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) bhinneka tunggal ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.”

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan saat ini, telah banyak peraturan perundang-undangan yang diterbitkan. Namun selama ini pembentukan peraturan perundang-

undangan di Indonesia dipandang belum optimal. Salah satu persoalan mendasarnya adalah hiper regulasi. Selain hiper regulasi, mengalami tumpang tindih (*overlapping*), dan ketidaksesuaian jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Sebagai contoh kondisi hiper regulasi yang terjadi di Indonesia dapat disajikan data yang ada pada Ditjen PP Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (“Kementerian Hukum dan HAM”) dan data dari jdih.go.id yang dikelola oleh BPHN Kementerian Hukum dan HAM.

Tabel 1. Jumlah Peraturan Perundang-undangan

Jenis Peraturan Perundang-Undangan	Jumlah
Undang-Undang	1.702
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	182
Peraturan Pemerintah	4.743
Peraturan Presiden	2.217
Keputusan Presiden	5.182
Instruksi Presiden	387
Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan	31
Peraturan Bank Indonesia	185
Peraturan Otoritas Jasa Keuangan	423
Peraturan Menteri	16.606
Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian	4.472
Peraturan Daerah	15.982
Total	52.112

Sumber: www.peraturan.go.id per tanggal 17 November 2021

Tabel 2. Jumlah Produk Hukum Tingkat Pusat dan Daerah

Produk Hukum	Jumlah
Produk Hukum tingkat pusat	62.880
Produk Hukum tingkat Daerah	226.846
Total	289.726

Sumber: www.jdih.go.id per tanggal 17 November 2021

Tabel 3. Jenis Produk Hukum Tingkat Pusat

Produk Hukum	Jumlah
Undang-Undang Dasar	1
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	13
Undang-Undang	1.680
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	295
Peraturan Pemerintah	4.664

Peraturan Presiden	1.908
Keputusan Presiden	8.610
Instruksi Presiden	683
Undang-Undang Darurat	178
Pengaturan Penguasa Perang Tertinggi	48
Peraturan Kementerian	23.319
Peraturan Lembaga Negara	406
Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian	1.060
Peraturan Lembaga Non Struktural	287
Total	43.152

Sumber: www.jdih.go.id per tanggal 17 November 2021

Tabel 4. Jenis Produk Hukum Tingkat Daerah

Produk Hukum	Jumlah
Peraturan Daerah Provinsi	8.293
Peraturan Daerah Kabupaten	33.456
Peraturan Daerah Kota	10.426
Peraturan DPRD Provinsi	63
Peraturan DPRD Kabupaten	476
Peraturan DPRD Kota	100
Peraturan Gubernur	14.888
Peraturan Bupati	70.391
Peraturan Walikota	25.406
Peraturan Desa	1.180
Keputusan Gubernur	13.658
Keputusan Bupati	27.959
Keputusan Walikota	8.441
Keputusan DPRD	5.567
Instruksi Gubernur	191
Instruksi Bupati	245
Instruksi Walikota	11
Surat Edaran	451
Peraturan Rektor	15
Total	221.217

Sumber: www.jdih.go.id per tanggal 17 November 2021

Masalah tersebut tidak bisa dilepaskan dari dua masalah yuridis terkait dengan sistem perundang-undangan Indonesia. Pertama, masalah lingkup isi materi peraturan yang belum tertata. Banyak permasalahan yang dapat diatur dengan satu jenis UU, namun saat ini masih diatur di dalam beberapa jenis UU. contoh, aturan

pada bidang kesehatan yang dapat ditemukan pada tiga UU berbeda.

Kedua adalah terkait lembaga yang seharusnya tidak memiliki kewenangan mengeluarkan peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) dalam prakteknya diberi kewenangan untuk membentuk peraturan untuk mengatur lembaganya yang sifatnya eksternal, contohnya adalah Peraturan Menteri yang saat ini termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan hingga saat ini menjadi jenis peraturan terbanyak yang dibentuk.¹

Dari kondisi tersebut di atas, salah satu terobosan yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi hiper regulasi di Indonesia yaitu dengan mengeluarkan kebijakan mengenai *Omnibus Law*.

Sebagaimana kita ketahui pada sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat ("MPR"), Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa sebagai upaya mengatasi hambatan regulasi rencananya akan dilakukan melalui *Omnibus Law*.²

Pemerintah berpandangan bahwa jika regulasi yang banyak menjadi masalah, maka melalui konsep *Omnibus Law* tentu adalah langkah yang tepat untuk melakukan penyederhanaan. Sebab *Omnibus Law* adalah UU yang sifatnya merevisi dan mencabut banyak UU sekaligus dengan menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi. Setahun setelah Presiden menyampaikan rencananya tersebut, di tahun 2020 Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat ("DPR") berhasil menerbitkan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("UU CK"), yang UU *a quo* merupakan penerapan dari metode *Omnibus Law*.

Namun penerapan *Omnibus Law* pada UU *a quo* menimbulkan dampak signifikan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebab

¹ Gaudensius Suhardi, "Obesitas Regulasi" <https://mediaindonesia.com/podiums/detail-podiums/1671-obesitas-regulasi>. Diakses pada 5 November 2021.

² Ihsanuddin, "Pidato Presiden Jokowi soal *Omnibus Law* RUU Cipta Kerja,

<https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/06255981/setahun-jokowi-dan-pidatonya-soal-omnibus-law-ruu-cipta-kerja?page=all>. Diakses pada 5 November 2021.

dalam UU PPP, *Omnibus Law* tidak diatur. Secara yuridis, UU PPP belum memasukkan konsep *Omnibus Law* sebagai salah satu bagian dalam pembentukan UU.

Sebagai peraturan yang telah diundangkan, implementasi UU CK telah berjalan, maka untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap UU *a quo* harus diadakan perubahan aturan terkait dengan UU PPP.

Dengan demikian, reformasi UU PPP sebagai dampak penerapan metode *Omnibus Law* melalui UU CK sifatnya sudah sangat mendesak. Bahkan UU *a quo* telah berlaku selama 1 tahun sejak diundangkan. Keberhasilan mengubah 76 UU yang berlaku dengan hanya menerbitkan satu UU yaitu UU CK, seolah menjadi karya fenomenal dari lembaga legislatif (DPR) bersama dengan Pemerintah yang justru berbuah banyak kontroversi.

Adapun pokok permasalahan penelitian ini mendiskusikan tentang perlunya reformasi UU PPP dan juga dampak dari penggunaan metode *Omnibus Law* tanpa dilengkapi aturan yang komprehensif mengenai bagaimana tata cara yang baik dan benar dalam memanfaatkan metode tersebut. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis reformasi UU PPP dan juga dampak dari penggunaan metode *Omnibus Law* tanpa dilengkapi aturan yang komprehensif mengenai bagaimana tata cara yang baik dan benar dalam memanfaatkan metode tersebut.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan pengumpulan data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, metode observasi, dan metode wawancara.³ Dalam penelitian

ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Adapun dalam penelitian ini menggunakan bahan pustaka yang merupakan data dasar penelitian yang digolongkan sebagai data sekunder.⁴ Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu dengan analisis data berupa konsep, pendapat, opini yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*) kemudian diolah, digeneralisir, dan dianalisis untuk menjawab permasalahan, kemudian diambil suatu kesimpulan.

PEMBAHASAN

A. OMNIBUS LAW DAN UU PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Omnibus Law merupakan UU yang substansinya merevisi dan mencabut banyak UU. Perkembangan konsep ini bermula di negara-negara dengan sistem hukum *Anglo Saxon* seperti Inggris, Amerika Serikat, dan Kanada. Konsep *Omnibus Law* menawarkan pembenahan peraturan yang bersifat *over-regulasi* dan *overlapping*.⁵

Sejauh ini kata "*omnibus*" jarang disandingkan dengan "*law*" karena di dalam beberapa literatur yang sering dipakai yaitu *omnibus bill* dan/atau *omnibus legislating* yaitu proses yang menjelaskan pembentukan regulasi dengan ragam substansi yang produk akhirnya adalah *omnibus bill*.⁶

Seirama dengan sebagaimana di atas, Prof. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa istilah *omnibus bill* lebih pas/tepat dibandingkan *Omnibus Law*.

Omnibus bill yang merupakan rancangan yang ketika mendapat persetujuan bersama serta disahkan

³ Martin Roestamy, *et al*, *Metode Penelitian Laporan dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum* Pada Fakultas Hukum, Bogor, 2020, hlm. 40.

⁴ *Ibid*, hlm. 41.

⁵ Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan

Permasalahan Regulasi Pertanahan," *Arena Hukum*, Vol. 10, No. 2, (Agustus 2017), hlm. 241.

⁶ Novianto Murti Hantoro, "Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia," *Parliamentary Review*, Vol. 2, No. 1, 2020, Jakarta, hlm. 3.

menjadi *law* atau *act* maka dengan demikian akan menjadi *Omnibus Law*.⁷

Secara umum pembentukan peraturan di Indonesia mengacu kepada UU PPP. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, metode *Omnibus Law* belum dikenal sehingga harus ditelisik dari ketentuan UU PPP karena terdapat kekhawatiran akan bertentangan dengan UU PPP.

Menurut Novianto Murti Hantoro, beberapa tantangan dari penerapan *Omnibus Law* di Indonesia antara lain:⁸

1) Teknik Peraturan Perundang-Undangan

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, format dan teknik perancangan UU, diatur secara *rigid* dalam UU PPP. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, salah satu asas menyebutkan bahwa sebuah peraturan dapat diubah dan dicabut dengan peraturan yang lebih tinggi atau sederajat. Oleh karena itu dimungkinkan adanya UU yang mencabut UU lain yang tidak mengatur hal atau judul yang sama. Hanya saja hal yang belum pernah atau jarang terjadi adalah penghapusan ketentuan puluhan UU melalui satu UU.

Permasalahan yang terjadi berikutnya dikemukakan oleh Maria Farida Indrati adalah setiap UU sederajat. Indonesia tidak mengenal adanya lagi UU payung atau *umbrella act*. Sebelumnya di masa lalu dikenal adanya UU pokok, contohnya seperti pokok-pokok kekuasaan kehakiman, pokok-pokok kepegawaian, namun hal tersebut sekarang tidak lagi dikenal. Artinya, tidak dapat diasumsikan bahwa UU *omnibus* memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada UU lain.

2) Penerapan Asas

Lex specialis derogat legi generali merupakan asas hukum yang bermakna bahwa aturan hukum yang bersifat khusus mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Menurut Bagir Manan,

dalam asas ini ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan antara lain:

- a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus.
- b) Ketentuan-ketentuan yang bersifat *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan yang bersifat *lex generalis* (UU dengan UU).
- c) Ketentuan-ketentuan yang bersifat *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan yang bersifat *lex generalis*.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, UU *omnibus* juga akan dihadapkan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*. Sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa UU *omnibus* juga dapat dihapus dan/atau direvisi oleh UU yang baru, meskipun bukan *omnibus*. Akibatnya, dapat menimbulkan kekacauan hukum apabila UU tersebut saling hapus dan saling mengesampingkan.

3) Kekhawatiran Resentralisasi

UU *omnibus* asalnya merupakan dari negara federal. Sedangkan di negara kesatuan dengan dasar otonomi, *omnibus bill* berpeluang mereduksi kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang telah diberikan melalui UU Pemerintahan Daerah.

UU PPP tidak mengenal adanya istilah *Omnibus Law*. Namun, *Omnibus Law* sebagai suatu UU seharusnya kedudukan maupun materi muatannya tunduk pada ketentuan UU PPP. Sehingga metode penyusunan RUU *Omnibus Law* tetap mengacu kepada UU PPP.

Dengan demikian, UU dengan hasil *omnibus* harus diberikan legitimasi dalam UU PPP yang untuk itu sehingga UU PPP harus direvisi kembali. Menurut Jimmy Z Usfunan, apabila UU PPP tidak direvisi maka harus dilihat isi daripada ketentuan di dalam UU Payung tersebut, ketentuan yang bersifat umum atau detail seperti UU biasa.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 21.

⁸ Novianto Murti Hartono, *Op. Cit.*

Apabila bersifat umum, maka tidak semua ketentuan yang akan dicabut melainkan hanya yang bertentangan saja. Tetapi apabila ketentuannya bersifat umum, akan menjadi soal jika dibenturkan dengan asas *lex specialis derogat legi generalis*. Oleh karena itu, kedudukannya harus diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan.⁹

Jika merujuk Pasal 7 ayat (1), UU PPP jelas bahwa belum terdapat konsep *Omnibus Law* dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi pertanyaan ialah dalam hierarki peraturan perundang-undangan posisi *Omnibus Law* apakah berada sejajar dengan UU atau berada di atas UU. Ketentuan Pasal 7 ayat (1), UU PPP menguraikan bahwa:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. UUD NRI Tahun 1945;
 - b. TAP MPR;
 - c. UU/Perppu;
 - d. PP;
 - e. Perpres;
 - f. Perda Provinsi; dan
 - g. Perda Kabupaten/Kota.

Disaat pemerintah memaksa RUU *Omnibus Law* diterapkan yang terjadi adalah paradigma pembangunan hukum yang tidak sejalan dengan konstitusi dan menabrak teori perundang-undangan, karena jika dilihat dari sisi ketentuan hierarki perundang-undangan, *Omnibus Law* sebagai sebuah UU tetap berkedudukan di bawah UUD, namun lebih tinggi dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Pada dasarnya materi muatan yang harus diatur dengan UU terdiri atas Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945, Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU, Pengesahan perjanjian

internasional tertentu, Tindak lanjut atas putusan MK; dan/atau Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (“BPHN”) Benny Riyanto mengatakan bahwa *Omnibus Law* merupakan sebuah metode dalam proses penyusunan regulasi, dan bukan jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, proses pembentukannya sesuai dengan UU PPP. Kemudian pijakan hukum dalam menyusun naskah akademik dan draf RUU *Omnibus Law* mengacu pada UU PPP.¹⁰

Jika *Omnibus Law* dipahami sama halnya dengan UU payung (*umbrella act*) memang tidak dikenal dalam UU PPP. Namun jika *Omnibus Law* dipahami sebagai suatu metode tidaklah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan asal jenisnya adalah UU (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabungkan menjadi satu UU. Demikian juga apabila dikaitkan dengan ketentuan mengenai materi muatan UU, maka keberadaan *Omnibus Law* tidak bertentangan dengan UU PPP sepanjang materi muatan yang diatur *Omnibus Law* sesuai dengan ketentuan dalam UU tersebut. Selain itu, dalam UU PPP tidak ada pula larangan bagi pembentukan *Omnibus Law* yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus.¹¹

B. DAMPAK PENGGUNAAN METODE *OMNIBUS LAW* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pada dasarnya *Omnibus Law* merupakan metode yang diterapkan di negara-negara yang memiliki sistem *Common Law (Anglo Saxon)* seperti Amerika

⁹ FNH, “Menimbang Konsep *Omnibus Law* Bila Diterapkan di Indonesia” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/l-t58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-biladiterapkan-di-indonesia>. Diakses pada 5 November 2021.

¹⁰ Rofiq Hidayat, “Penyusunan *Omnibus Law* Tetap Mengacu UU Pembentukan Peraturan” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/l-t5e301e05dbd71/penyusunan-omnibus-law-tetap-mengacu-uu-pembentukan-peraturan>. Diakses pada 5 November 2021.

[t5e301e05dbd71/penyusunan-omnibus-law-tetap-mengacu-uu-pembentukan-peraturan](https://www.hukumonline.com/berita/baca/l-t5e301e05dbd71/penyusunan-omnibus-law-tetap-mengacu-uu-pembentukan-peraturan).

Diakses pada 5 November 2021.

¹¹ Timothy Daniel Patrick Sujuti, et. al., “Kajian Proses Pembentukan Peraturan Berkonsep *Omnibus Law* Menurut Hukum Positif Indonesia”, *Lex Privatum*, Vol. 9, No. 13, Desember 2021, hlm. 44.

Serikat. Adapun Indonesia menganut sistem *Civil Law* (Eropa Kontinental). Kondisi tersebut menunjukkan adanya penyerapan sistem *Common Law* di Indonesia.

Manfaat metode *Omnibus Law* antara lain adalah dapat mempersingkat proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mempercepat proses penyelesaian peraturan yang dianggap tidak relevan atau bermasalah, mencegah kebuntuan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menghemat biaya proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dan harmonisasi peraturan perundang-undangan akan terjaga melalui *Omnibus Law*.

Pada tanggal 20 November 2020, pemerintah telah mengesahkan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("UU CK"). UU CK tersebut menggunakan metode *Omnibus Law* dalam proses pembentukannya yaitu membentuk satu UU untuk penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait.

Menurut Romli Atmasasmita, UU CK terdapat manfaat yaitu salah satunya terkait sektor Ketenagakerjaan telah mewujudkan cita-cita kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, di mana UU CK menempatkan isu ketenagakerjaan pada urutan kedua dari sepuluh isu penting. UU CK merupakan politik hukum ekonomi nasional dengan tujuan untuk mengejar ketertinggalan dalam perekonomian nasional sehingga mengantisipasi masa depan yang lebih baik.¹²

Namun Romli Atmasasmita juga menambahkan bahwa suatu pemahaman yang keliru di tengah masyarakat kita, termasuk juga di dalamnya Eksekutif dan Legislatif bahwa masalah-masalah kemasyarakatan hanya dapat terselesaikan

melalui pembuatan suatu UU. Hal tersebut bukanlah tanpa sebab, karena kekeliruan terjadi disebabkan sistem hukum Indonesia yang bermazhab *legisme* yang dominannya lebih kepada pendidikan hukum dan praktik hukum.¹³

Menarik jika dilihat secara lebih lanjut, bahwa dalam praktik penyelenggaraan negara Eksekutif dan Legislatif kerap kali menyelesaikan segala masalah kemasyarakatan dengan membuat undang-undang. Hal demikianlah salah satu yang menjadi penyebab peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami hiper regulasi.

Menurut Romli Atmasasmita, *Omnibus Law* UU CK merupakan metode baru yang tidak sama persis dengan UU PPP. Karena kebutuhan kita bernegara, seperti adanya tumpang tindih aturan maupun ego sektoral maka diperlukan metode baru yang tidak sama dengan UU PPP. Selain itu filosofi, visi, dan misi UU PPP juga berbeda, sehingga tidak bisa dikatakan *Omnibus* UU CK bertentangan dengan UU PPP, namun itu merupakan hal yang berbeda. Selain itu Romli Atmasasmita juga menambahkan bahwa memperkirakan kemanfaatan UU *Omnibus* pasti ada, namun masalahnya berhasil atau tidak.¹⁴

Sepanjang sejarah, berdasarkan hasil penemuan penulis sudah ada beberapa negara yang mengimplementasikan metode *Omnibus Law*. setidaknya tiga negara yang bisa jadi rujukan, yaitu:¹⁵

a. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, *Omnibus Law* pertama kali diterapkan tahun 1888 pada aturan kereta api, mulai tenar pada 1967 setelah dikenalkan Pierre Trudeau (Menteri Hukum) dalam Perubahan UU Pidana (*Criminal Law Amendment Bill*). Ada beberapa yang

¹² Romli Atmasasmita, Pendapat Ahli Atas Permohonan Hak Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, <https://spkep-spsi.org/2021/09/09/ahli-pemerintah-prof-romli-atmasasmita-uu-cipta-kerja-bukan-bertentangan-dengan-uu-no-12-tahun-2011-tetapi-berbeda>. Diakses pada 10 November 2021

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*

¹⁵ Christina Aryani, Christina Aryani, "Reformulasi Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Melalui Penerapan *Omnibus Law*," *Jurnal USM Law Review*, Vol. 4 No. 1 (2021), hlm. 42-44

hingga saat ini masih berlaku, yaitu: *Transportation Equity Act for the 21st Century ("TEA-21")* yang terdiri dari 9 bab atau 9.012 pasal, mengatur transportasi baik pada proses transit, keamanan jalan raya, dan juga jalan raya federal. Selain itu, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ("OTCA")* berisi 10 bab atau 10.013 pasal. Pembentukan OTCA dilakukan untuk memperbaiki neraca perdagangan Amerika Serikat yang mengalami defisit pada tahun 1988.

b. Australia

Hingga saat ini, Australia masih memberlakukan sistem *Omnibus Law*. Contoh yang masih berlaku adalah *Civil Law and Justice Act 2015*, UU ini memuat perubahan berbagai ketentuan keadilan sipil yang sebelumnya tersebar dalam 16 UU terpisah. Masih di Australia ada *US Free Trade Agreement Implementation Act 2004 No. 120* Contoh penerapannya adalah *US-Australia Free Trade Agreement* yang mulai berlaku sejak Januari 2005.

c. Vietnam

Sebagai salah satu negara *civil law*, sejak tahun 2016 telah sukses mengimplementasikan *Omnibus Law*. Berbagai *Omnibus Law* yang telah dibentuk oleh Pemerintah Vietnam, antara lain *Law Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Value-Added Tax, the Law on Excise Tax and the Law on Tax Administration*. UU tersebut mengubah, menambahkan dan mencabut beberapa ketentuan pada: "Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai; Undang-Undang Pajak Cukai; dan Undang-Undang Administrasi Perpajakan". Selain itu di Vietnam juga ada *Law Amending and Supplementing a Number of Articles of the Laws on Taxes*. UU ini berperan dalam perubahan beberapa pasal pada: "Undang-Undang Pajak Penghasilan Badan Usaha; Undang-Undang

Pertambahan Nilai Pajak; Undang-Undang Pajak Royalti; Undang-Undang Pajak Cukai; Undang-Undang Administrasi Perpajakan; dan Undang-Undang Pajak Ekspor Impor"

Di Indonesia sendiri, *Omnibus Law* pernah digunakan dalam pembentukan perundang-undangan yang diantaranya adalah sebagai berikut:¹⁶

- 1) UU Nomor 5 Tahun 1969 mengenai Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Perpres. UU ini mengandung subyek peraturan yang berbeda, namun terkait pernyataan status hukum berbagai produk hukum mengandung *Omnibus Law*.
- 2) UU No. 13 Tahun 2003 mengenai Ketenagakerjaan, disusun melalui pendekatan dengan cara mencabut ketentuan yang ada pada peraturan lama selanjutnya menambah ketentuan yang sesuai dengan kebutuhan di saat itu.
- 3) UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pemda, yang turut merubah empat UU yang sudah ada, yaitu "UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah; UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah; dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".
- 4) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu UU ini turut merubah enam UU, yaitu: "UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi UU; UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 40-42.

Umum; dan UU No. Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

- 5) UU No. 9 Tahun 2017 mengenai Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2017 mengenai Akses Informasi dalam Kepentingan Perpajakan, yang merubah bahkan menghapus beberapa peraturan tentang pasar modal, perbankan dan asuransi yang awalnya diatur dalam “UU Perbankan; UU Perdagangan Berjangka Komoditi; UU Asuransi; dan UU Perbankan Syariah”.

Untuk memastikan implementasi *Omnibus Law* tetap memiliki kedudukan hukum kuat dan dapat berjalan efektif, maka UU PPP harus direvisi kembali. Sehingga reformasi secara menyeluruh dan tuntas terhadap UU PPP merupakan suatu keniscayaan yang harus dilaksanakan.

Reformasi kembali UU PPP semakin dikuatkan untuk segera dilakukan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (“Putusan MK 91”) atas UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menyatakan UU tersebut inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).

Meskipun putusan tersebut belum serta merta mencabut *Omnibus Law*, putusan tersebut mengharuskan Pemerintah untuk memperbaiki aspek-aspek tertentu terkait penerbitan *Omnibus Law* dalam jangka waktu 2 tahun sejak putusan dibacakan. Apabila perbaikan tersebut tidak dilaksanakan, *Omnibus Law* akan dianggap inkonstitusional secara permanen dan kehilangan seluruh kekuatan mengikatnya secara hukum.¹⁷ Untuk mengakomodir metode *Omnibus Law* yang telah digunakan dalam pembentukan UU CK, lewat putusan MK maka salah satu solusi yang dapat

ditawarkan adalah pemerintah dan DPR harus segera merevisi kembali UU PPP.

Hal demikian merupakan salah satu alternatif yang dapat dilakukan pemerintah mengingat waktu untuk memperbaiki UU Cipta Kerja hanya dua tahun. Jika dalam dua tahun tidak diperbaiki maka UU Cipta Kerja dinyatakan tidak berlaku. Ketidakberlakuan UU Cipta Kerja jika dalam kurun waktu dua tahun tidak diperbaiki membawa dampak yang signifikan dalam sistem perundang-undangan Indonesia, bagaimana tidak untuk saat ini segala macam aturan terkait infrastruktur, kelembagaan, perizinan semuanya telah mengacu pada ketentuan UU Cipta Kerja. Jika UU Cipta Kerja dinyatakan Inkonstitusional secara permanen maka akan menimbulkan dampak kekacauan dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

Sebagai UU maka UU CK menjadi dasar berpijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Mengacu pada teori norma hukum mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlit*), menurut Adolf Merkl suatu norma hukum ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang berada di atasnya, tetapi ke bawah juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum yang berada di bawahnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.¹⁸

Secara teori, maka jika UU CK sebagai dasar berpijak dari peraturan pemerintah dan peraturan di bawahnya dinyatakan inkonstitusional, maka peraturan pemerintah dan peraturan di bawahnya yang berkaitan dengan UU CK akan kehilangan dasar berpijaknya, dengan demikian peraturan di bawah UU CK juga dinyatakan tidak dapat berlaku. Hal

¹⁷ Pramudya A. Oktavinanda, Kirana D. Sastrawijaya, Ricky Pratomo, *Mahkamah Konstitusi Menyatakan Omnibus Law Inkonstitusional Bersyarat: Apa Selanjutnya?*,

Buletin Klien, Umbra, 26 November 2020, Hlm. 1.

¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41.

demikian pada akhirnya berdampak pada semua UU yang telah dicabut oleh UU CK otomatis berlaku kembali. Akibatnya jika kembali pada UU yang lama, semua infrastruktur, kelembagaan, perijinan mungkin sudah berubah selama 3 tahun terakhir. Dengan demikian hal tersebut akan menimbulkan kekacauan hukum dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.

Maka oleh karena itu, untuk mengantisipasi hal tersebut tidak terjadi, pemerintah harus segera menindaklanjuti putusan MK dengan merevisi kembali UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan mengatur secara jelas keberadaan metode *Omnibus Law* dalam UU PPP, dengan demikian UU CK yang pada dasarnya telah menggunakan metode *Omnibus Law* mempunyai dasar hukum yang jelas.

Menurut Maria Farida Indrati, kepastian hukum tidak diberikan setelah pengesahan UU *Omnibus Law* apabila tidak diikuti dengan pengaturan yang jelas. Maria Farida Indrati memberikan contoh ketentuan mengenai “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdapat di dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”, yang selanjutnya dicabut oleh “UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”. Hingga saat ini perubahan ketiga terhadap “UU No. 17 Tahun 2014”, tetap berlaku dan tidak diubah atau dicabut.¹⁹

Oleh karenanya, legitimasi dibutuhkan sekali dalam penggunaan metode *Omnibus Law* pada penyusunan perundang-undangan dengan cara merevisi kembali secara menyeluruh dan tuntas atau reformasi terhadap UU PPP.

Dalam upaya merevisi UU PPP, setidaknya ada tiga hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan DPR:²⁰ Pertama, prosedur pembentukan UU dengan pendekatan *Omnibus Law* harus dibahas dengan cermat oleh pemerintah

dan DPR. Terdapat banyak hal yang harus dievaluasi, seperti aspek prosedur dan tata cara pembentukannya. Kemudian tahap-tahapan pembentukan, pembahasan, jangkauan materi muatannya, teknik/format naskah peraturan perundang-undangan, dan jenis peraturan yang dapat disusun menggunakan pendekatan ini. Termasuk pula kementerian/lembaga yang dapat mengkoordinasi dan mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU tersebut.

Kedua, revisi UU PPP semestinya harus dilihat sebagai upaya pembenahan tata kelola peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara komprehensif. Artinya, revisi UU PPP seharusnya mengatur materi lain yang diperlukan dalam mendukung tata kelola peraturan perundang-undangan. Seperti masalah perencanaan, materi muatan, harmonisasi, hingga bagaimana kelembagaan tata kelola peraturan perundang-undangan yang baik.

Ketiga, pemerintah dan DPR harus melibatkan partisipasi masyarakat yang luas dalam menyusun revisi UU PPP. Sebab, dalam Pasal 96 UU PPP mengatur partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan maupun tulisan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

UU PPP belum mengakomodir teknik perancangan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law*. Adapun peluang penggunaan lebih lanjut dari metode *Omnibus Law* adalah Pertama, dengan diadopsinya metode *Omnibus Law* pada pembentukan perundang-undangan melalui UU CK, pemerintah harus menindaklanjuti dengan mereformasi UU PPP. Kedua, pemerintah perlu mengkaji secara mendalam pelaksanaan dari UU yang dibentuk dengan metode *Omnibus Law*.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 32

²⁰ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt61a8875737cb0/tiga-hal-yang-perlu->

[diperhatikan-dalam-merevisi-uu-pembentukan-peraturan](#). Diakses pada 3 Desember 2021.

SARAN

Perlu pengaturan lebih lanjut dan tegas mengenai kedudukan metode omnibus law dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dengan merevisi kembali UU PPP dan memasukkannya ke dalam program legislasi nasional (prolegnas) prioritas tahun 2022. Selanjutnya, perlu diadakannya beberapa seminar level nasional maupun internasional terlebih dahulu yang melibatkan pakar ilmu perundang-undangan baik yang berasal dari negara *civil law*, *common law* maupun pakar hukum

nasional guna menjadi referensi bagi pembuatan Naskah Akademik dalam revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan terakhir, diperlukan adanya program edukasi berkesinambungan di media nasional baik media konvensional, elektronik (televisi dan radio) maupun digital terkait sosialisasi materi teknik *Omnibus Law* maupun substansi perubahan peraturan perundang-undangan guna memastikan keterlibatan publik yang lebih intens dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Christina Aryani, Christina Aryani, "Reformulasi Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Melalui Penerapan *Omnibus Law*," *Jurnal USM Law Review*, 4 (2021).
- Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan," *Arena Hukum*, 10 (2017).
- FNH, "Menimbang Konsep *Omnibus Law* Bila Diterapkan di Indonesia" <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-biladiterapkan-di-indonesia>. [diakses pada 5 November 2021].
- Gaudensius Suhardi, "Obesitas Regulasi" https://mediaindonesia.com/podiums/detail_podiums/1671-obesitas-regulasi. [diakses pada 5 November 2021].
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt61a8875737cb0/tiga-hal-yang-perlu-diperhatikan-dalam-merevisi-uu-pembentukan-peraturan>. [diakses pada 5 November 2021].
- Ihsanuddin, "Setahun Jokowi dan Pidatonya soal *Omnibus Law* RUU Cipta Kerja," <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/06255981/setahun-jokowi-dan-pidatonya-soal-omnibus-law-ruu-cipta-kerja?page=all>. [diakses pada 5 November 2021].
- Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangungan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Martin Roestamy et al, *Metode Penelitian Laporan dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum Pada* (Bogor: Fakultas Hukum, 2020).

- Novianto Murti Hantoro, "Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia," *Parliamentary Review*, 2 (2020).
- Pramudya A. Oktavinanda, Kirana D. Sastrawijaya, Ricky Pratomo, *Mahkamah Konstitusi Menyatakan Omnibus Law Inkonstitusional Bersyarat: Apa Selanjutnya?*, Buletin Klien, Umbra, 2020.
- Rofiq Hidayat, "Penyusunan *Omnibus Law* Tetap Mengacu UU Pembentukan Peraturan" <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e301e05dbd71/penyusunan-omnibus-law-tetap-mengacu-uu-pembentukan-peraturan>. [diakses pada 5 November 2021].
- Romli Atmasasmita, Pendapat Ahli Atas Permohonan Hak Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, <https://spkep-spsi.org/2021/09/09/ahli-pemerintah-prof-romli-atmasasmita-uu-cipta-kerja-bukan-bertentangan-dengan-uu-no-12-tahun-2011-tetapi-berbeda>. [diakses pada 10 November 2021]
- Timothy Daniel Patrick Sujuti, et. al., "Kajian Proses Pembentukan Peraturan Berkonsep *Omnibus Law* Menurut Hukum Positif Indonesia", *Lex Privatum*, 9 (2021).