

PENERAPAN *OMNIBUS LAW* DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Alfan Prahasta Adhisatya¹, Sunny Ummul Firdaus²

ABSTRAK

Indonesia telah melewati banyak rezim pemerintahan. Pergantian rezim pemerintahan merupakan sebuah proses suksesi kekuasaan yang mana tiap-tiap perjalanannya menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berbeda. Hal ini juga yang kemudian mengakibatkan terbentuknya banyak peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan dan keperluan masing-masing pemegang kekuasaan, yang merupakan bagian dari kebijakannya pula. Hal ini kemudian membentuk ekosistem hukum yang disharmonis dan *hyper-regulated*. Oleh karena itu, dicetuskanlah sebuah terobosan kebijakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yakni *Omnibus Law*. Namun yang menjadi masalah dan harus terlebih dahulu dijawab adalah konsep *Omnibus Law* belum diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sejauh ini belum disusun dengan tujuan mengakomodasi keberadaan *Omnibus Law*. Dari itu, kemudian mampu digambarkan penerapan *Omnibus Law* dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia.

Kata Kunci : Omnibus Law, Sistem Peraturan Perundang-Undangan, Harmonisasi Regulasi.

ABSTRACT

Indonesia has passed many government regimes. Regime change is a process of succession of powers in which each journey results in different policies. This also resulted in the establishment of many laws and regulations in accordance with the needs of each power holder, which is part of his policy as well. This then forms a disharmonic and hyper-regulated legal ecosystem. Therefore, a policy breakthrough was initiated in the process of establishing legislation, namely Omnibus Law. But the problem and must first be answered is the concept of Omnibus Law has not been regulated in the legislation. Law No. 15 of 2019 concerning Amendment to Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation so far has not been drafted with the aim of accommodating the existence of Omnibus Law. It is then able to describe the application of Omnibus Law in the Indonesian Legal System.

Keywords : Omnibus Law, Regulatory System, Harmonization of Regulations.

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum, hal yang sangat tegas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*) yang dianut dalam sistemnya, melainkan negara hukum (*Rechtsstaats*). Tujuan hukum yang dimiliki oleh negara yang menjunjung tinggi hukum biasanya berupa ketertiban, kedamaian, ketenteraman, kesejahteraan, dan kebahagiaan dalam tata kehidupan bermasyarakat. (Firman Freaddy Busroh, 2016: 17)

Negara yang menetapkan hukum sebagai hal yang dijunjung tinggi harus memiliki landasan yang kokoh serta yang paling penting adalah mampu menghadirkan rasa keadilan di dalamnya. Hukum yang dibangun tersebut kemudian tidak hanya menjadi alat rekayasa sosial, namun juga harus mampu menegakkan keadilan dalam rangka melindungi harkat manusia. Oleh karenanya, tak akan sedikit hak-hak kemanusiaan untuk dijaga atau dilindungi yang dipercayakan kepada hukum. Maka dari itu perlu dibangun pula perlindungan hukum, sebab tanpanya, akan terjadi pelanggaran hukum.

Pada dasarnya hukum adalah norma-norma yang terlembagakan dan bersifat mengikat dan memaksa yang mana ia mengatur tingkah laku manusia. Keberadaan hukum itu kemudian harus dipatuhi oleh masyarakat yang mengikatkan diri mereka itu sendiri dan bila dilanggar akan terdapat hukuman yang diberikan berupa sanksi sebagaimana telah yang disepakati bersama pula. Soerjono Soekanto telah memberikan cukup banyak pengertian hukum, antara lain hukum sebagai sebuah tatanan yang berisi proses dan struktur perangkat dari kaidah-kaidah hukum yang berlaku di suatu tempat dan waktu tertentu yang mana ia berbentuk tulisan. (Firman Freaddy Busroh, Arena Hukum, 10, Agustus 2017: 230)

Hukum kemudian dimaknai sebagai sebuah tatanan yang memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai dasar bertindak oleh penyelenggara kekuasaan. Ketika sebuah peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai tolak ukur atau *rule of the game* dalam kehidupan bermasyarakat maupun bernegara, dapat dianggap hal itu menjadi konsekuensi atas pilihan suatu negara yang telah memosisikan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), yang mana kandungan norma yang terdapat di dalamnya akan menyebut soal perintah dan larangan, serta kepatuhan dan sanksi yang mengikat.

Indonesia sendiri telah melewati banyak rezim pemerintahan. Sejak kemerdekaan, telah berlalu rezim Orde Lama, Orde Baru, Reformasi, hingga rezim-rezim dalam 21 tahun belakangan. Pergantian rezim pemerintahan merupakan sebuah proses suksesi kekuasaan yang mana tiap-tiap perjalanannya menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berbeda. Hal ini juga yang kemudian mengakibatkan terbentuknya banyak peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan dan keperluan masing-masing pemegang kekuasaan, yang merupakan bagian dari kebijakannya pula. Dalam 75 tahun sejak kemerdekaan, akumulasi pembentukan regulasi yang semakin banyak ini kemudian diiringi dengan munculnya masalah yang pelik, yakni disharmoni regulasi.

Selain disharmoni regulasi, kondisi tersebut juga menciptakan konflik kewenangan dan konflik kebijakan antara satu lembaga dengan lembaga lain yang sederajat dan juga antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Lebih jauh, disharmoni regulasi, konflik kebijakan, dan konflik kewenangan tidak saja berdampak pada pemerintah yang menjadi kesulitan berjalan secara cepat dan responsif dalam menghadapi masalah yang ada, namun juga mengakibatkan buruknya efisiensi implementasi program pembangunan kesejahteraan manusia Indonesia.

Berdasarkan data yang diungkap oleh Bappenas, sepanjang 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dengan kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311 peraturan. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah Peraturan Pemerintah sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah didominasi oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebanyak 25.575 peraturan, dan disusul kemudian Peraturan Daerah Provinsi sebanyak 3.177 peraturan. Juga data yang diperoleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) pada 16 Juli 2019, tercatat sepanjang rentang 2014 hingga Oktober 2018 saja, telah terbit 8.945 regulasi. Dari jumlah itu rinciannya terdiri dari 107 Undang-Undang, 452 Peraturan Pemerintah, 765 Peraturan Presiden, dan 7.621 Peraturan Menteri. (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 10-11)

Lebih jauh daripada itu, yang menjadi masalah bukan saja jumlah regulasi melainkan kualitas regulasi di Indonesia yang tak boleh dilewatkan. Dari *Regulatory Quality Index*, sebuah data yang dipublikasikan oleh Bank Dunia, Indonesia dalam hal kualitas regulasi di sepanjang 1996 – 2016 tercatat selalu

berada di posisi dengan skor bawah nol ataupun minus. Indeks kualitas regulasi yang dirumuskan oleh Bank Dunia ini menetapkan skala skor 2,5 poin sebagai skala tertinggi yang menunjukkan kualitas regulasi yang baik dan skala skor paling rendah -2,5 poin yang menunjukkan kualitas regulasi yang buruk. Pada 2017, kualitas regulasi Indonesia berada di skala skor angka -0,11 poin yang menempatkan Indonesia berada di peringkat ke-92 dari total 193 negara. Dalam hal ini posisi Indonesia masih lebih rendah jika dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN yaitu di posisi kelima di bawah Singapura, Malaysia, Thailand, dan Filipina. (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 11)

Data di atas tersebut mengukur kemampuan pemerintah dalam membentuk dan mengimplementasikan kebijakan dan peraturan untuk mendorong pembangunan. Indonesia yang pada 2017 berada di peringkat kelima se-Asia Tenggara dengan skor -0,011 - tertinggal jauh dari Singapura pada posisi pertama dengan skor 2,12 - (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 11) menunjukkan bahwa pembenahan hukum, khususnya regulasi, justru harus menjadi pekerjaan paling krusial dalam membangun prioritas kerja sebagai perwujudan dari visi pembangunan yang dilangsungkan oleh pemerintah.

Sementara itu, dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) yang ke-4, tercatat bahwa pembentukan regulasi yang tidak terkendali selama ini bukan saja telah menyebabkan ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antarregulasi melainkan juga berdampak pada terjadinya tumpang tindih antarregulasi. Lebih jauh, fakta perihal kondisi regulasi ini juga berimplikasi pada terhambatnya upaya penancangan program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Forum yang berlangsung di Jember, Jawa Timur pada 10 – 13 November 2017 ini mengeluarkan Rekomendasi Jember yakni tentang Penataan Regulasi di Indonesia. Dalam rangka meningkatkan kepastian hukum dan kedayagunaan regulasi, maka salah satu rekomendasi forum ini ialah perampingan dan harmonisasi regulasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 11)

Pemerintah tentu harus menyadari kondisi ini. Presiden sendiri sudah melihat banyaknya peraturan yang dimiliki Indonesia sebagai sebuah masalah. Mulai dari tingkat Undang-Undang hingga Peraturan Wali Kota/Bupati, ada berkisar 42.000 regulasi. Kondisi ini menjadi riskan untuk terjadinya tumpang tindih dan diharmonisasi peraturan. Berdasarkan Badan Perencanaan Pembangunan

Nasional (Bappenas) pada 2018, disebutkan bahwa disharmonisasi dan tumpang tindih regulasi serta ego sektoral institusi menjadi faktor penghambat terbesar dalam lambatnya pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, solusi terhadap masalah tersebut harus segera ditemukan agar agenda pembangunan ekonomi dapat berjalan sesuai harapan.

Melihat masalah tersebut maka pemegang kekuasaan harus menciptakan inovasi dan melakukan terobosan yang dapat menjawab masalah-masalah yang ada. Karena jika yang dilakukan adalah revisi atas peraturan perundang-undangan dengan mekanisme yang biasa maka akan menghabiskan waktu yang sangat lama untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dari banyaknya regulasi yang ada. Selain itu, ditambah dengan tantangan zaman masyarakat digital yang sudah di depan mata. Sebuah terobosan kebijakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah segera dicetuskan dan diimplementasikan. Berpijak dari urgensi inilah maka salah satu solusi atau inovasi yang muncul untuk melakukan harmonisasi regulasi dan penyederhanaan proses penyusunan peraturan perundang-undangan secara efektif dan efisien ialah dengan konsep *Omnibus Law*.

Istilah *Omnibus Law* di Indonesia mulai muncul pada Oktober 2019 di pidato pelantikan Joko Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2019-2024. Menurut Presiden, pendekatan *Omnibus Law* akan dipakai sebagai skema dalam penyederhanaan regulasi yang saat ini menjadi kendala. Pasca pidato pelantikan presiden tersebut, sejumlah RUU yang menggunakan konsep *Omnibus Law* telah masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2020. Hal ini sebagai upaya untuk merealisasikan program unggulan Pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin tersebut demi menggenjot pertumbuhan ekonomi. Sejalan dengan itu, *Omnibus Law* terus bergulir dan semakin populer di masyarakat. Seiring dengan kepopulerannya, *Omnibus Law* juga terus menjadi kontroversi. Tak sedikit kalangan yang mengkritik pembentukan *Omnibus Law* dengan beragam alasan dan argumentasi. Namun tak sedikit pula kalangan yang mendukung pembentukan *Omnibus Law* ini. Argumentasi paling kuat ialah *Omnibus Law* dianggap sebagai salah satu strategi reformasi dalam mengatasi kondisi hiper regulasi, khususnya di sektor ekonomi.

Dalam perkembangan terakhir, telah disahkan Undang-Undang tentang Cipta Kerja pada 5 Oktober 2020. Undang-Undang ini dibangun dengan menggunakan skema *Omnibus Law* yang memang sedari awal menjadi pilihan pemerintah dalam menjawab masalah-masalah yang ada. Tentu proses ini tak

lepas dari pro dan kontra, terlebih secara substansi peraturan ini memang cukup menimbulkan pertanyaan-pertanyaan di masyarakat.

Namun, yang sebenarnya menjadi masalah dan harus terlebih dahulu dijawab adalah konsep *Omnibus Law* belum diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sejauh ini belum disusun dengan tujuan mengakomodasi keberadaan *Omnibus Law*. Maka berdasarkan uraian tersebut, maka penulis mengambil permasalahan yang dapat dirumuskan untuk dijadikan pokok kajian isu penelitian ini. Rumusan masalah tersebut ialah : Bagaimana Penerapan *Omnibus Law* dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia ?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal yang bersifat Preskriptif dan Terapan. Sifat tersebut dapat dilihat dari tujuan penelitian hukum yang memberikan preskripsi mengenai hal yang seyogianya dilakukan dan bukan memberikan kebenaran hipotesis. Preskripsi tersebut kemudian harus dapat dan mungkin diterapkan sehingga ia tidak menjadi satu hal yang utopis atau fantasi belaka. Kemudian, data yang digunakan dalam penelitian adalah Data Sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum nonhukum. Teknik pengumpulan data yang dipakai adalah Studi Kepustakaan dan melalui *Cyber media*, dan instrumen penelitian berupa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta menggunakan teknis analisis metode Silogisme dan Interpretasi. Teknik analisis induksi silogisme dalam penelitian ini adalah dengan menganalisis hukum dalam kenyataan (*in concreto*), yang mana dalam hal ini adalah *Omnibus Law*, dengan hukum yang abstrak (*in abstracto*), yaitu dalam hal ini sistem peraturan perundang-undangan, yang kemudian dari itu dapat diambil atau ditarik suatu kesimpulan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Permasalahan Regulasi Secara Kuantitatif dan Kualitatif di Indonesia

Indonesia sendiri telah melewati banyak rezim pemerintahan. Sejak kemerdekaan, telah berlalu rezim Orde Lama, Orde Baru, Reformasi, hingga rezim-rezim dalam 21 tahun belakangan. Pergantian rezim

pemerintahan merupakan sebuah proses suksesi kekuasaan yang mana tiap-tiap perjalanannya menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berbeda. Hal ini juga yang kemudian mengakibatkan terbentuknya banyak peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan dan keperluan masing-masing pemegang kekuasaan, yang merupakan bagian dari kebijakannya pula. Dalam 75 tahun sejak kemerdekaan, akumulasi pembentukan regulasi yang semakin banyak ini kemudian diiringi dengan munculnya masalah yang pelik.

Berdasarkan data yang diungkap oleh Bappenas, sepanjang 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dengan kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311 peraturan. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah Peraturan Pemerintah sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah didominasi oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebanyak 25.575 peraturan, dan disusul kemudian Peraturan Daerah Provinsi sebanyak 3.177 peraturan. Juga data yang diperoleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) pada 16 Juli 2019, tercatat sepanjang rentang 2014 hingga Oktober 2018 saja, telah terbit 8.945 regulasi. Dari jumlah itu rinciannya terdiri dari 107 Undang-Undang, 452 Peraturan Pemerintah, 765 Peraturan Presiden, dan 7.621 Peraturan Menteri. (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 10-11)

Pada umumnya masalah yang dihadapi akan digeneralisasi terhadap kriteria tertentu. Secara umum, menurut Diani Sadiawati permasalahan regulasi diklasifikasi menjadi, antara lain : (Diani Sadiawati, et.al., 2015: 28-29)

- a. Konflik Regulasi, konflik yang dimaksud adalah suatu kondisi dimana terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya;
- b. Inkonsistensi Regulasi, inkonsisten yang dimaksud apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya;
- c. Multitafsir Regulasi, dikategorikan sebagai multitafsir apabila terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas;

- d. 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.

Salah satu kecenderungan yang bisa dilihat dari perkembangan pembentukan perundang-undangan adalah kerap kali pembentukan regulasi seolah-olah menjadi obat yang paling ampuh untuk mengatasi persoalan yang ada sehingga terlalu banyak persoalan yang ingin diatur, sehingga mengabaikan bahwa masalah sesungguhnya adalah berkenaan dengan penegakkan hukum. Penyelesaian masalah yang cenderung tidak bisa memisahkan antara reaksi dan respon tersebut, jelas tidak dapat dipungkiri melahirkan pola *hyper regulated*. (Ibnu Sina Chandranegara, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 26, September 2019: 442)

Maria Farida Indrati mengemukakan sebaliknya, bahwa saat ini banyak materi muatan yang seharusnya cukup diatur lewat peraturan perundangundangan di bawah Undang-Undang justru dipaksakan diatur dengan Undang-Undang. Padahal seandainya diatur dengan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, pelaksanaannya menjadi lebih sederhana dan anggaran yang dibutuhkan relatif kecil. Maria lebih jauh mengemukakan setelah melakukan analisis terhadap Undang-Undang yang dibentuk 1999-2012 (428 Undang-Undang), maka terlihat adanya usaha, bahkan pemaksaan untuk membentuk suatu undang-undang oleh lembaga pembentuknya, yaitu DPR dan Presiden. Permasalahan sederhana dan seharusnya tidak perlu diatur dalam Undang-Undang (karena bukan termasuk materi Undang-Undang), tetap di paksakan menjadi Undang-Undang. (Bayu Dwi Anggono, 2014: xii)

Lebih jauh dari yang dijelaskan sebelumnya, yang menjadi masalah adalah bukan saja jumlah regulasi melainkan kualitas regulasi di Indonesia yang tak boleh dilewatkan. Dari *Regulatory Quality Index*, sebuah data yang dipublikasikan oleh Bank Dunia, Indonesia dalam hal kualitas regulasi di sepanjang 1996 – 2016 tercatat selalu berada di posisi dengan skor bawah nol ataupun minus. Indeks kualitas regulasi yang dirumuskan oleh Bank Dunia ini menetapkan skala skor 2,5 poin sebagai skala tertinggi yang menunjukkan kualitas regulasi yang baik dan skala skor paling rendah -2,5 poin yang menunjukkan kualitas regulasi yang buruk. Pada 2017, kualitas regulasi Indonesia berada di skala skor angka -0,11 poin yang menepatkan

Indonesia berada di peringkat ke-92 dari total 193 negara. Dalam hal ini posisi Indonesia masih lebih rendah jika dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN yaitu di posisi kelima di bawah Singapura, Malaysia, Thailand, dan Filipina. (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 11)

Data di atas tersebut mengukur kemampuan pemerintah dalam membentuk dan mengimplementasikan kebijakan dan peraturan untuk mendorong pembangunan. Indonesia yang pada 2017 berada di peringkat kelima se-Asia Tenggara dengan skor -0,011 - tertinggal jauh dari Singapura pada posisi pertama dengan skor 2,12 - menunjukkan bahwa pembenahan hukum, khususnya regulasi, justru harus menjadi pekerjaan paling krusial dalam membangun prioritas kerja sebagai perwujudan dari visi pembangunan yang dilangsungkan oleh pemerintah.

Sementara itu, dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) yang ke-4, tercatat bahwa pembentukan regulasi yang tidak terkendali selama ini bukan saja telah menyebabkan ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antarregulasi melainkan juga berdampak pada terjadinya tumpang tindih antarregulasi. Lebih jauh, fakta perihal kondisi regulasi ini juga berimplikasi pada terhambatnya upaya pencaanangan program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Forum yang berlangsung di Jember. Jawa Timur pada 10 – 13 November 2017 ini mengeluarkan Rekomendasi Jember yakni tentang Penataan Regulasi di Indonesia. Dalam rangka meningkatkan kepastian hukum dan kedayagunaan regulasi, maka salah satu rekomendasi forum ini ialah perampingan dan harmonisasi regulasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (Diani Sadiawati. et.al., 2019: 11)

Lebih lanjut dari uraian di atas, terlepas gemuknya jumlah Undang-Undang yang bertebaran dalam sistem hukum Indonesia, Saldi Isra menguraikan bahwa tidak sepenuhnya masalah yang dihadapi adalah kuantitas undang-undang tersebut. Menurutnya, selain masih banyaknya Undang-Undang atas dasar amanat Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang belum dijalankan, banyaknya masalah sektoral yang nyatanya membutuhkan pemutakhiran regulasi. Saldi Isra mengemukakan bahwa dalam batas penalaran yang wajar, mengeluhkan banyaknya jumlah Undang-Undang sebagai penyebab regulasi tak terkendali tidaklah tepat. Apabila harus mengatakan secara jujur, Undang-Undang yang dihasilkan setiap tahun sangat sedikit ketimbang jumlah yang mestinya diperlukan.

Paling tidak, menggunakan kebutuhan dalam satu tahun berdasarkan program legislasi nasional, jumlah Undang-Undang yang dihasilkan jauh dari memadai. Ditambah lagi, jika kita melihat konstitusi lebih lanjut, masih banyak Undang-Undang untuk menjalankan amanat Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang belum dibentuk. (Saldi Isra dalam Kompas, 13 Maret 2017)

Apabila dibandingkan dengan negara-negara lain, jumlah Undang-Undang yang dihasilkan Indonesia setiap tahunnya sangat sedikit. Sebagai contoh, Jepang dengan bentangan wilayah dan penduduk yang lebih kecil dibandingkan dengan Indonesia, satu tahun menghasilkan tak kurang dari 100 Undang-Undang, baik Undang-Undang yang sama sekali baru maupun hasil revisi. Begitu pula Belanda, dengan wilayah dan penduduk yang berbeda jauh dengan Indonesia, satu tahun negara Kincir Angin itu menghasilkan Undang-Undang dengan jumlah lebih kurang sama dengan Jepang. Sebagai produk hukum yang merupakan hasil kerja bersama antara Presiden dan DPR, jumlah Undang-Undang yang dihasilkan dalam satu tahun bukanlah masalah dalam isu *over-regulated*. Masalah mendasarnya adalah Undang-Undang yang dihasilkan seolah-olah tak terkait dengan Undang-Undang lain. Padahal, dengan menggunakan pendekatan sistem, tak mungkin pengesahan suatu Undang-Undang sama sekali tak berkaitan dengan Undang-Undang yang lain. Pengalaman Jepang, ketika dilakukan reformasi mendasar terhadap Undang-Undang desentralisasi tahun 2000, perubahan diikuti dengan merevisi tak kurang dari 750 Undang-Undang lainnya.”. (Saldi Isra dalam Kompas, 13 Maret 2017)

Dengan pendapat yang demikian itu, menurut Saldi Isra, jumlah Undang-Undang yang dihasilkan tak begitu relevan untuk dikambinghitamkan ketika membahas *over-regulated*. Masalah sesungguhnya, sejumlah Undang-Undang memicu persoalan serius, terutama ketidakpastian hukum yang terjadi karena ketidakseriusan dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan Undang-Undang lain. Baginya, pada titik ini, menghilangkan egosektoral kementerian/lembaga dalam menentukan substansi Undang-Undang menjadi keniscayaan. Selain itu, pembahasan di DPR juga harus dilakukan lintas komisi. Selama egosektoral dan pembahasan di DPR tidak diperbaiki, kehadiran Undang-Undang yang tidak harmonis dan tidak sinkron sulit dihindari. (Saldi Isra dalam Kompas, 13 Maret 2017)

Salah satu dari sekian permasalahan, namun sangat mendasar sifatnya adalah masih terjadinya disharmoni antara penyusunan kebijakan (*policy making*) dengan penyusunan regulasi yang dibutuhkan (*regulatory making*) untuk melaksanakan kebijakan. Secara kuantitatif, pembentukan regulasi mulai dari pusat sampai dengan daerah sudah *over-regulated* yang menimbulkan tumpang tindih, disharmoni, konflik, dan multitafsir, baik secara vertikal (hierarki) maupun secara horizontal. Kemudian dari segi pembentukan legislasi saja, disharmoni antara *policy making* dengan *regulatory making* terlihat dari evaluasi terhadap perencanaan pembentukan Undang-Undang yang direncanakan dalam Daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) Prioritas Prolegnas 2010-2014 dan kebutuhan RUU yang direncanakan dalam RPJMN 2010-2014. Prolegnas 2010-2014 menetapkan 258 RUU untuk diselesaikan, namun RPJMN 2010-2014 hanya merencanakan 29 RUU. RUU yang sejalan antara RPJMN 2010-2014 dan Prolegnas 2010-2014 adalah sejumlah 20 RUU. Kondisi demikian memperlihatkan tidak sinerginya antara perencanaan kebijakan pembangunan regulasi dengan perencanaan pembentukan regulasi yang seharusnya memperlihatkan sinergi antara peran Negara sebagai regulator dan peran Negara sebagai operator. (Kementerian PPN/Bappenas Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, 2013)

Dari praktek penyelenggaraan negara tersebut, tampak bahwa kebijakan publik dan regulasi seringkali dipandang sebagai sesuatu yang sama, padahal sesungguhnya tidaklah demikian. Thomas R. Dye mendeskripsikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. (Ibnu Sina Chandranegara, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 26, September 2019: 449) Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan 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 perundangundangan. Dengan kata lain, regulasi merupakan bentuk formil dari kebijakan pemerintah agar dapat dilaksanakan di masyarakat. Namun demikian, kebijakan pemerintah tidak harus selalu dikonversikan dalam bentuk regulasi.

Belum dipahaminya perbedaan dan hubungan antara kebijakan dan regulasi ini terlihat dari tingginya tingkat dependensi lembaga-lembaga maupun unit-unit sektor terhadap biro atau bagian hukum dalam hal pembentukan regulasi, baik dalam tingkat daerah maupun pusat. Pada tingkat pusat pun kurangnya pemahaman atas kebijakan dan regulasi ini juga terjadi. Dalam proses pembentukan peraturan, kewenangan untuk melakukan harmonisasi ada pada Ditjen Peraturan Perundang-Undangan Kemenkumham. Padahal proses harmonisasi seharusnya bukan hanya dilakukan dengan mengharmonisasikan pasal-pasal dalam Rancangan Undang-Undang yang sedang diharmonisasi - baik antar pasal dalam RUU itu sendiri maupun dengan pasal-pasal dalam berbagai Undang-Undang lain yang terkait - melainkan yang terpenting adalah harmonisasi kebijakan-kebijakan dalam Rancangan Undang-Undang dimaksud dengan kebijakan-kebijakan lain yang mungkin telah ada sebelumnya. (Kementerian PPN/ Bappenas Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, 2013)

2. **Konsepsi tentang *Omnibus Law***

Jika melihat pada definisi, pada dasarnya *Omnibus Law* terdiri dari dua kata yaitu *Omnibus* dan *Law*. Secara leksikal, di dalam *Oxford Dictionary of English*, kata *Omnibus* diartikan sebagai “*a volume containing several books previously published separately*”, yang dapat diartikan sebagai edisi yang berisi beberapa buku yang sebelumnya diterbitkan secara terpisah. (Judy Pearsall, 2003: Tanpa Halaman) Melihat referensi lain, dalam *Black’s Law Dictionary Ninth Edition* dijelaskan bahwa “*omnibus : relating to or dealing with numerous object or item at once ; including many thing or having varius purposes*”, yang mana diartikan sebagai hal yang berkaitan atau beurusan dengan atau berbagai perkara atau objek sekaligus; termasuk juga memiliki berbagai tujuan. (Bryan A. Garner, 2009: Tanpa Halaman)

Secara harafiah, kata *Omnibus* berasal dari bahasa latin yaitu “*Omnis*” yang memiliki makna *all, every, a whole, everykind*. Sedangkan kata “*Omni*” seringkali berkaitan dengan sebuah karya seni yang merupakan hasil dari gabungan banyak ragam jenis atau genre, atau dalam dunia perfilman yang digambarkan sebagai sebuah film yang dibuat dari kumpulan film-film pendek. (Wicipto Setiadi, Jurnal Rechts Vinding, 9, April 2020: 44)

Dalam perspektif hukum, lazimnya kata *Omnibus* diikuti dengan kata *Bill* atau *Law* yang diartikan sebagai suatu peraturan yang dibangun dengan didasari oleh hasil kumpulan beberapa peraturan yang berbeda substansi dan tingkatannya. Jika disandingkan bersama kata *Law*, maka *Omnibus Law* dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua. (Wicipto Setiadi, Jurnal Rechts Vinding, 9, April 2020: 44-45) Dalam *Black's Law Dictionary 10th Edition* sendiri, istilah *Omnibus Law* antara lain diartikan sebagai “*A single bill containing various distinct matters, usually drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or veto the major provision*”; dan “*A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an ‘Omnibus Judgeship Bill’ covering all proposals for new judgeship or an ‘Omnibus Crime Bill’ dealing with different subject such as new crimes and grants to states for crime control*”. Maknanya, “Sebuah rancangan peraturan yang berisi berbagai hal yang berbeda, yang biasanya disusun dengan cara tertentu untuk memaksa pemerintah memasukkan segala materi yang tidak terkait atau membatalkan ketentuan yang besar”; dan “Sebuah rancangan peraturan yang berkaitan dengan semua kepentingan yang berkaitan dengan subjek tertentu, seperti ‘Rancangan Peraturan Omnibus tentang Kekuasaan Kehakiman’ yang mencakup segala hal tentang materi kekuasaan kehakiman yang baru atau ‘Rancangan Peraturan Omnibus tentang Kejahatan’ yang mengatur tentang subjek materi yang berbeda seperti kejahatan baru dan hibah ke negara untuk penegakkan kejahatan”. (Bryan A. Garner, 2014: Tanpa Halaman)

Menurut Audrey Obrien, meskipun istilah *Omnibus Law* atau Omnibus Bill sering digunakan, namun sebenarnya tidak ada definisi yang benar-benar tepat. *Omnibus Bill* adalah upaya dalam mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa undang-undang, yang undang-undang tersebut terbangun atas sejumlah inisiatif yang namun terpisah. Wicipto Setiadi, Jurnal Rechts Vinding, 9, April 2020: 45) Secara singkat, *Omnibus Law* adalah Rancangan Undang-Undang (*Bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang dilebur menjadi satu undang-undang besar. Sementara itu, oleh Barbara Sinclair yang dikutip Glen S. Krutz, bahwa *Omnibus Bill* merupakan proses pembentukan peraturan yang sifatnya kompleks dan membutuhkan waktu yang panjang dalam penyelesaiannya dikarenakan mengandung sejumlah materi yang meskipun isi, subjek, dan programnya tidak selalunya terkait. Wicipto Setiadi, Jurnal Rechts Vinding, 9, April 2020: 46)

Mengutip dari Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Savitri, disebutkan bahwa *Omnibus Law* merupakan Undang-Undang yang didasarkan pada isu besar penting dalam suatu negara. Di samping itu juga ditujukan untuk mengubah atau mencabut beberapa Undang-Undang. Sedangkan menurut Pakar Hukum Tata Negara Fahri Bachmid, disebutkan bahwa *Omnibus Law* sebagai sebuah konsep produksi hukum yang fungsinya antara lain metode konsolidasi dari banyak materi, subjek, sektor dan tema yang berbeda untuk pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi satu produk hukum besar dan holistik. (Agnes Fitryantica, Jurnal Gema Keadilan, 6, Oktober-November 2019: 303) Lebih lanjut menurut Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun, *Omnibus Law* dalam penerapannya dapat dilakukan karena menjadi solusi yang baik dalam membangun peraturan yang ramping dan harmonis. Yang kemudian menjadi persoalan adalah dibutuhkan usaha lebih dalam menganalisis regulasi-regulasi yang perlu dilakukan harmonisasi dan perbaikan. (Agnes Fitryantica, Jurnal Gema Keadilan, 6, Oktober - November 2019: 303)

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa *Omnibus Law* ialah suatu konsep atau metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan untuk merubah, mencabut, dan/atau menggabungkan sejumlah peraturan yang memiliki substansi pengaturan yang berbeda untuk menjadi suatu peraturan yang besar. Ketika peraturan itu diundangkan konsekuensinya adalah dirubah, dicabut, dan/atau digabungkannya beberapa peraturan yang telah berlaku sebelumnya, baik untuk keseluruhan maupun sebagian. Dengan pendekatan *Omnibus Law*, memungkinkan terbentuknya Rancangan Undang-Undang (*Omnibus Bill*) yang isinya tentang perubahan dan penggabungan beberapa Undang-Undang sekaligus.

Lebih lanjut, terdapat perbedaan antara *Omnibus Law* dengan Undang-Undang yang lazim digunakan di Indonesia. Beberapa perbedaan tersebut antara lain :

Pertama, dari segi substansi yang diatur/dimuat. Selama ini kebiasaan Undang-Undang 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. Pengertian Undang-Undang di Indonesia menurut A. Hamid S. Attamimi adalah suatu peraturan yang memiliki isi atau materi tertentu, yang karenanya memerlukan pembentukan dalam prosedur tertentu pula (*het materiele*

wetsbegrib). Sedangkan dari Soehino, setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan itu pasti mengatur suatu materi atau hal keadaan yang konkret. Materi apa dan mana yang diatur oleh suatu peraturan itu telah ada ketentuannya. Bayu Dwi Anggono, Jurnal Rechtsvinding, 9, April 2020, 23)

Kedua, dari segi teknik pembentukan Undang-Undang. Perubahan atau pencabutan suatu Undang-Undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan Undang-Undang mengubah atau mencabut satu Undang-Undang saja serta tidak mengubah substansi Undang-Undang lain. Sedangkan *Omnibus Law* menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai Undang-Undang hanya melalui satu usulan pembentukan Undang-Undang kepada Parlemen. (Bayu Dwi Anggono, Jurnal Rechtsvinding, 9, April 2020, 23-24)

Secara historis, jauh sebelum Indonesia mulai menggaungkan tentang *Omnibus Law* sebagai solusi atas permasalahan hukum yang terjadi, pada tahun 1820 di Paris, terdapat sebuah istilah '*Bus Omni*'. Arti dari *Bus Omni* ini adalah sebuah kendaraan yang dapat mengangkut banyak orang dengan berbagai macam barang milik penumpang, yang segala hal dapat dimasukkan di dalamnya. Yang pertama menggunakan istilah *Omnibus* yang maksudnya adalah bus jenis *Omni* adalah kota Paris, Prancis. Kemudian istilah *Omnibus* menjadi generik ketika mulai dipakai dan berkembang di Amerika Latin. Setelahnya, *Bus Omni* atau *Omnibus* menjadi sangat populer yakni sebagai kendaraan besar yang berperan untuk mengangkut berbagai keperluan. Oleh karenanya, bahkan apapun yang dipakai secara beramai-ramai dapat disebut sebagai *Omnibus*. Pun dalam perspektif hukum sendiri, istilah *Omnibus Law* dikenal sebagai sebuah peraturan yang di dalamnya melingkupi beragam materi. (Dahlan Iskan dalam Jawa Pos, 14 Desember 2019)

Lebih lanjut, secara praktikal telah banyak negara di seluruh dunia yang menggunakan konsep *Omnibus Law*. Pada dasarnya negara-negara tersebut merupakan negara yang menganut tradisi hukum *Anglo-Saxon* atau *Common Law System*. Sebagai contoh, Amerika Serikat yang tercatat dalam sejarahnya pada tahun 1888 telah membangun *Omnibus Bill* yang mana hal tersebut dilatarbelakangi oleh adanya perjanjian privat terkait dengan pemisahan dua rel kereta api di sana. Setelahnya Kanada juga

membuat peraturan yang mirip dengan *Omnibus Law* yaitu Undang-Undang Amandemen Hukum Kriminal pada tahun 1968-1969. Dan pada 2008, Irlandia juga mengeluarkan peraturan yang serupa dengan *Omnibus Law* yang mampu mencabut kurang lebih 3.225 peraturan yang telah dikeluarkan sebelumnya. (Natalische Ramanda Ricko Aldebarant, et. al., 2020: 4-7)

3. Adopsi *Omnibus Law* Sebagai Upaya Harmonisasi Regulasi

Dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, kesadaran bahwa hukum itu adalah suatu sistem dapat diwujudkan dengan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadapnya. Istilah harmonisasi menekankan pada keberadaan indikator-indikator dan karakteristik yang sama dalam suatu peraturan dan sinkronisasi unsur penyesuaian bahwa suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lain. Salah satu cara untuk menata peraturan perundang-undangan yaitu melalui harmonisasi hukum.

Pengembangan harmonisasi hukum sudah muncul di Jerman sejak tahun 1902. Rudolf Stammler mengemukakan suatu konsep fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan, dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat. Kemudian dalam praktik hukum di Roma tahun 1926, International *Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT)*, Badan Internasional yang didirikan menurut perjanjian multilateral yang difasilitasi oleh *United Nations* telah menciptakan cara untuk mengharmonisasikan dan mengkoordinasikan ketentuan-ketentuan Hukum Peraturan Daerah dari negara-negara anggotanya. Kemudian pada Tahun 1951 di Paris terbentuk *Verdrag van Parijs tot Oprichting van Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (Masyarakat Batubara dan Baja Eropa) melalui Perjanjian Paris 1951. Setelahnya diikuti dengan Perjanjian Roma 1957 terbentuk *European Gemeenschap van Atoomenergie* (Masyarakat Energi dan Atom Eropa) dan *European Economic Community* (Masyarakat Ekonomi Eropa). Secara bersama merupakan kesatuan *European Community* dalam usaha integrasi ekonomi yang diwujudkan terutama melalui harmonisasi hukum di antara negara-negara anggota. (Firman Freaddy Busroh, *Arena Hukum*, 10, Agustus 2017: 237-238)

Harmonisasi hukum juga berkembang dalam ilmu hukum di Belanda sejak tahun 1970. Pemerintah Belanda membentuk *Inter Departmental Commission for Harmonization of Legislation* dan membentuk *Ministry of Justice a Staff Bureau for Harmonization*. Sehubungan dengan tujuan harmonisasi hukum tersebut, dikeluarkan petunjuk kepada semua lembaga pemerintahan di Belanda untuk melakukan *harmonization of legislation*. (Firman Freaddy Busroh, *Arena Hukum*, 10, Agustus 2017: 238)

Di Indonesia, terdapat 2 (dua) permasalahan yang terjadi dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan: *pertama*, dalam harmonisasi pembentukan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden; dan *kedua*, harmonisasi dalam pembentukan Peraturan Daerah. (Diani Sadiawati, et.al., 2019: 89)

Sejauh ini, permasalahan harmonisasi pada pembentukan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden terjadi karena tahapan ini lebih melihat pada keterkaitan satu peraturan atau rancangan peraturan dengan peraturan perundang-undangan lain tanpa melihat pada kesesuaian substansi dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Dampaknya, lahir berbagai peraturan yang substansinya bukan merupakan materi muatan dari jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Dalam penelitian oleh Bayu Dwi Anggono, terhadap 239 Undang-Undang selama periode 1999–2012, ditemukan 14 Undang-Undang yang substansinya bukan materi muatan Undang-Undang. (Diani Sadiawati, et.al., 2019: 89)

Sementara itu, permasalahan harmonisasi pada pembentukan Peraturan Daerah didominasi oleh tumpang tindih kewenangan yang melibatkan Kemenkumham melalui Kantor Wilayah (Kanwil) di daerah dan juga Kemendagri sebagai pembina pemerintah daerah. Kedua kementerian itu merasa memiliki kewenangan dalam melakukan harmonisasi, atau bahkan pembentukan Peraturan Daerah secara keseluruhan. Sebagai contoh, pada saat Kemenkumham menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Kemendagri menyatakan keberatan atas ketentuan tersebut dan mengirimkan surat bernomor 180/7182/ SJ yang berisikan permohonan untuk membatalkan Permenkumham tersebut. (Diani Sadiawati, et.al., 2019: 90)

Terkait harmonisasi Peraturan Daerah ini sejatinya sudah diakomodir dalam revisi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, hal itu juga meninggalkan beberapa catatan, yakni terkait otonomi daerah. Awalnya, harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah diatur sebagai wewenang biro atau bagian hukum tiap pemerintah daerah, namun dalam revisi kewenangan harmonisasi ditarik jadi urusan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. (Diani Sadiawati, et.al., 2019: 91)

Padahal, sebagaimana yang dikemukakan Khairul Fahmi, ketentuan tersebut telah mendelegitimasi kewenangan pemerintah daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan atribusi dari Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 sehingga pembentukannya menjadi hak konstitusional Pemerintahan Daerah. Sebagai wewenang atributif, Peraturan Daerah dapat dibentuk tanpa harus menunggu delegasi pengaturan dari peraturan yang lebih tinggi. (Khairul Fahmi dalam Kompas, 21 Oktober 2019)

Dari penjelasan ini, dapat dilihat bahwa *Omnibus Law* tidak semata-mata dapat dijadikan solusi satu-satunya dalam penyelesaian permasalahan regulasi di Indonesia. *Omnibus Law* dapat saja diarahkan sebagai alat jitu, namun jika tidak dibarengi dengan mekanisme harmonisasi yang jelas, penerapan *Omnibus Law* sebagai solusi dalam penyelesaian permasalahan regulasi yang ada tidak akan menjadi efektif. Hal ini dikarenakan permasalahan hari ini bukan hanya sekadar kuantitas peraturan yang terlalu banyak, namun juga permasalahan kualitas mulai dari disharmonisnya peraturan, materi muatan yang tidak sesuai, juga tumpang tindih kewenangan lembaga negara.

Pada tahap permasalahan ini, sangat diperlukan otoritas tunggal yang mempunyai wewenang dalam melakukan harmonisasi peraturan. Hal ini ditujukan guna harmonisasi dapat dilaksanakan secara terpusat dan tidak ada kewenangan yang saling tumpang tindih di dalamnya sehingga prosesnya menjadi efektif dan efisien. Otoritas tunggal ini juga kemudian dapat menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai langkah dalam menjaga kuantitas maupun kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun.

4. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Metode *Omnibus Law*

Pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur secara rigid di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan bahwa dimaksud dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam hal materi muatan, menurut Bayu Dwi Anggono, pada dasarnya pembentukan peraturan perundang-undangan adalah menuangkan kebijakan publik ke dalam bentuk norma hukum yang mengikat warga. Kemudian, menurut Sri Hariningsih, dalam membentuk peraturan perundang-undangan tersebut, pembentuk harus terlebih dulu menentukan jenis peraturan perundang-undangan yang ingin dibentuk. Menurut Bayu Dwi Anggono, dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan yang ingin dibentuk tersebut dapat diketahui berdasarkan alasan sebagai berikut : (Antoni Putra, Jurnal Legislasi Indonesia, 17, Maret 2020: 4)

- a. Setiap pembentukan peraturan perundangundangan harus mempunyai landasan hukum yang jelas;
- b. Tidak semua peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan hukum, melainkan hanya yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
- c. Hanya peraturan yang masih berlaku yang boleh dijadikan dasar hukum;
- d. Peraturan yang akan dicabut tidak boleh dijadikan dasar hukum;
- e. Terdapat materi muatan tertentu untuk setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda satu sama lain antar jenis peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan yang ditentukan secara konkret hanyalah beberapa jenis peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), antara lain:

- 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
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sementara itu, terkait materi muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yakni Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres), berisi materi muatan yang untuk menjalankan atau yang diperintahkan oleh Undang-Undang. Selain itu, materi muatan Perpres dapat juga untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah maupun materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Hal ini berdasar oleh ketentuan Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian, juga telah diatur terkait materi muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang lainnya yakni Peraturan Daerah. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Secara ideal, pembentukan peraturan perundangan-undangan perlu dinilai dan dibangun berdasarkan kesesuaian dengan materi muatannya. Sama halnya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan menggunakan metode *Omnibus Law*, harus terlebih dahulu ditentukan jenis dan materi muatan dari peraturan yang hendak dibangun. Karena pada dasarnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak pernah ditentukan secara spesifik tentang pendekatan atau metode dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Akhirnya penggunaan pendekatan *Omnibus Law* sebagai pendekatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak menjadi hal yang

haram maupun mustahil di Indonesia karena tidak pernah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lebih lanjut, *Omnibus Law* yang ditempatkan sebagai sebuah metode di dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan tidak dapat dikaitkan secara khusus dengan pembentukan Undang-Undang karena pada dasarnya *Omnibus Law* bukan tentang *output* atau hasil pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan sebagai sebuah metode. Dengan paradigma ini, dapat terlihat bahwa *Omnibus Law* akhirnya dapat digunakan sebagai metode dalam semua jenis pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu bukan hanya Undang-Undang melainkan juga peraturan yang berada di bawahnya, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Namun di samping itu semua, penerapan *Omnibus Law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dilaksanakan dengan benar. Meminjam pemikiran dari Bivitri Susanti, bahwa antara partisipasi dan sosialisasi merupakan hal yang berbeda. (Antoni Putra, Jurnal Legislasi Indonesia, 17, Maret 2020: 5) Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur tentang Partisipasi Masyarakat, antara lain :

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - 1) rapat dengar pendapat umum;
 - 2) kunjungan kerja;
 - 3) sosialisasi; dan/atau
 - 4) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Ketentuan ini tentunya perlu dilakukan tidak hanya sekadar sebagai formalitas. Hal ini dikarenakan partisipasi masyarakat merupakan salah satu syarat penting dalam menghasilkan hukum yang responsif. Menurut Nonet dan Selznick, partisipasi masyarakat menjadi penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang gambarannya dapat dilihat dari proses pembentukannya yang partisipatif. Hal ini dapat dilakukan dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi dari semua elemen masyarakat, baik secara aspek individu maupun aspek kelompok masyarakat. Sehingga dalam prosesnya akan bersifat aspiratif yang mana bersumber dari keinginan atau kehendak masyarakat itu sendiri. (Antoni Putra, Jurnal Legislasi Indonesia, 17, Maret 2020: 6)

Meskipun secara formal partisipasi masyarakat telah diberikan jaminan hukum dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun alur dan wadah untuk menyampaikan dan menampung partisipasi publik tersebut tidak memiliki tolok ukur yang jelas sehingga partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini dijadikan hanya sebagai syarat formal. Klaim partisipasi publik yang sebenarnya berdasarkan ketiadaan wadah dan alur yang jelas itu yang akhirnya menjadi manipulatif.

Jaminan partisipasi publik juga belum jelas tersebut, khususnya terkait dengan pembangunan mekanisme dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat serta hasil dari tindak lanjut aspirasi tersebut yang mana seharusnya dibangun dan dijalankan secara dua arah. Akhirnya, publik yang kerap kali dilupakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan penolakan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Hal tersebut dapat kita lihat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan dengan menggunakan metode *Omnibus Law* yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mana mendapat penolakan yang sangat masif oleh masyarakat. Penolakannya Undang-Undang yang lazim disebut dengan Undang-Undang Ciptaker ini didasari salah satunya oleh partisipasi masyarakat yang kurang diberikan ruang dalam proses penyusunannya.

Di samping kurangnya ruang bagi partisipasi masyarakat, alasan kuat penolakan terhadap Undang-Undang tersebut juga dikarenakan proses pembentukan yang tak jelas. Dalam proses pembentukannya, terdapat

gambaran yang kabur tentang bagaimana pemerintah dalam membangun peraturan tersebut. Undang-Undang Ciptaker merupakan peraturan yang memengaruhi 79 Undang-Undang yang telah berlaku sebelumnya, sehingga dengan jumlah peraturan yang dipengaruhi olehnya sebanyak itu tentunya menjadi dinamika yang berbeda dari biasanya dalam proses penyusunannya yang akhirnya banyak menimbulkan persepsi di masyarakat.

Secara umum, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan menggunakan metode *Omnibus Law* adalah sebuah metode yang baru dalam proses pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. *Omnibus Law* yang merupakan suatu konsep atau metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang mana darinya memungkinkan untuk merubah, mencabut, dan/atau menggabungkan sejumlah peraturan yang memiliki substansi pengaturan yang berbeda untuk menjadi suatu peraturan yang besar perlu diberikan ruang khusus dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law* akan berbeda dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang biasa dilakukan karena ia memiliki konsekuensi yang mampu merubah, mencabut, dan/atau menggabungkan, baik untuk keseluruhan maupun sebagian, dari banyak peraturan yang telah berlaku sebelumnya yang memiliki substansi pengaturan yang berbeda pula.

Lazimnya, peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan satu materi/subyek/substansi tertentu. Sedangkan dalam melakukan perubahan terhadap peraturan yang telah berlaku sebelumnya, yang digunakan adalah dengan metode satu usulan perubahan untuk mengubah atau mencabut satu peraturan saja serta tidak mengubah substansi peraturan lain. Dengan penggunaan metode yang berbeda tersebut tentunya juga membutuhkan energi yang berbeda pula. Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law* akan menjadi sangat kompleks karena memerlukan pengkajian yang dalam terhadap banyaknya peraturan yang ingin diubah, dicabut, dan/atau digabungkan tersebut. Dari itu akan banyak sekali sektor yang terpengaruh olehnya sehingga pengkajian yang dalam dari berbagai prespektif menjadi mutlak diperlukan. Hal ini yang kemudian belum difasilitasi dalam Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa sebenarnya penolakan atas suatu peraturan perundang-undangan tidak akan terjadi jika partisipasi publik diberikan jaminan yang jelas yakni masyarakat diberikan kesempatan penuh dalam menyampaikan aspirasinya. Masyarakat yang sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya, menjadi tidak lagi relevan jika pembentukan peraturan perundang-undangan hanya menjadi wilayah dominasi parlemen dan birokrat. Terlebih ketersediaan ruang publik dalam penyampaian aspirasi atau ketersediaan ruang bagi partisipasi masyarakat adalah sebagai salah satu tuntutan mutlak sebagai upaya pembangunan demokratisasi. Selain itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law* harus dilakukan dengan pengkajian yang dalam guna menjamin hasil peraturan yang baik juga tercapainya esensi dari *Omnibus Law* itu sendiri. Oleh karenanya, menjadi penting dalam hal ini pemerintah memfasilitasi hal-hal tersebut dalam dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat ditemukan dan ditarik sebuah kesimpulan bahwa:

1. *Omnibus Law* tidak semata-mata dapat dijadikan solusi satu-satunya dalam penyelesaian permasalahan regulasi di Indonesia. *Omnibus Law* dapat saja diarahkan sebagai alat jitu, namun jika tidak dibarengi dengan mekanisme harmonisasi yang jelas, penerapan *Omnibus Law* sebagai solusi dalam penyelesaian permasalahan regulasi yang ada tidak akan menjadi efektif. Hal ini dikarenakan permasalahan hari ini bukan hanya sekadar kuantitas peraturan yang terlalu banyak, namun juga permasalahan kualitas mulai dari disharmonisnya peraturan, materi muatan yang tidak sesuai, juga tumpang tindih kewenangan lembaga negara.
2. Pada dasarnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak pernah ditentukan secara spesifik tentang pendekatan atau metode dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Akhirnya penggunaan pendekatan *Omnibus Law* sebagai pendekatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak menjadi hal yang haram maupun mustahil di Indonesia karena tidak pernah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. *Omnibus Law* yang ditempatkan sebagai sebuah metode di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dikaitkan secara khusus dengan pembentukan Undang-Undang karena pada dasarnya *Omnibus Law* bukan tentang *output* atau hasil pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan sebagai sebuah metode. Dengan paradigma ini, dapat terlihat bahwa *Omnibus Law* akhirnya dapat digunakan sebagai metode dalam semua jenis pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu bukan hanya Undang-Undang melainkan juga peraturan yang berada di bawahnya, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

E. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, pembahasan, dan kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya, akhirnya dapat ditemukan dan dibangun sebuah saran bahwa :

1. Sebenarnya penolakan atas suatu peraturan perundang-undangan tidak akan terjadi jika partisipasi publik diberikan jaminan yang jelas yakni masyarakat diberikan kesempatan penuh dalam menyampaikan aspirasinya. Masyarakat yang sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya, menjadi tidak lagi relevan jika pembentukan peraturan perundang-undangan hanya menjadi wilayah dominasi parlemen dan birokrat. Terlebih ketersediaan ruang publik dalam penyampaian aspirasi atau ketersediaan ruang bagi partisipasi masyarakat adalah sebagai salah satu tuntutan mutlak sebagai upaya pembangunan demokratisasi. Oleh karenanya, menjadi penting dalam hal ini pemerintah memfasilitasi tentang wadah dan alur dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Dengan penggunaan *Omnibus Law* sebagai metode yang tidak lazim digunakan di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya juga membutuhkan energi dan upaya yang berbeda pula. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *Omnibus Law* harus dilakukan dengan pengkajian yang dalam guna menjamin hasil peraturan yang baik juga tercapainya esensi dari *Omnibus Law* itu sendiri. Hal itu kemudian akan menjadi sangat kompleks karena memerlukan

pengkajian yang dalam terhadap banyaknya peraturan yang ingin diubah, dicabut, dan/atau digabungkan tersebut. Dari itu akan banyak sekali sektor yang terpengaruh olehnya sehingga pengkajian yang dalam dari berbagai prespektif menjadi mutlak diperlukan. Hal ini yang kemudian membuat penting untuk memberikan kejelasan bagi *Omnibus Law* sebagai metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang cukup kompleks dalam pelaksanaannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Pada tahap permasalahan ini, sangat diperlukan otoritas tunggal yang mempunyai wewenang dalam melakukan harmonisasi peraturan. Hal ini ditujukan guna harmonisasi dapat dilaksanakan secara terpusat dan tidak ada kewenangan yang saling tumpang tindih di dalamnya sehingga prosesnya menjadi efektif dan efisien. Otoritas tunggal ini juga kemudian dapat menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai langkah dalam menjaga kuantitas maupun kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bayu Dwi Anggono. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press

Diani Sadiawati. et.al. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Bappenas.

_____. et.al. 2019. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK).

Firman Freaddy Busroh. 2016. *Teknik Perundang-Undangan (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Cintya Press.

Kamus

Bryan A. Garner. 2009. *Black's Law Dictionary Ninth Edition*. New York: West Group.

_____. 2014. *Black's Law Dictionary Tenth Edition*. New York: West Group.

Judy Pearsall. 2003. *Oxford Dictionary of English*. London: Oxford University Press.

Jurnal dan Penelitian

Agnes Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep *Omnibus Law*", *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, No. 3, (Oktober - November 2019), hal. 300-316.

Antoni Putra, "Penerapan *Omnibus Law* dalam Upaya Reformasi Regulasi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 1, (Maret 2020), hal. 1-10.

Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9, No. 1, (April 2020), hal. 17-37.

Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *Arena Hukum*, Vol. 10, No. 2, (Agustus 2017), hal. 227-250.

Ibnu Sina Chandranegara, "Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26, No. 3, (September 2019), hal. 435-457.

Natalische Ramanda Ricko Aldebarant, et.al., "Kajian Mengupas *Omnibus Law* Bikin Ga(K)Law Jilid 1 : Pembahasan Formil", *Dewan Mahasiswa Justicia Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 5 (2020).

Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan *Omnibus Law*", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 9, No. 1 (April 2020), hal. 39-52.

Koran/Majalah

Dahlan Iskan, "Terminal Omni.", *Jawa Pos*, 14 Desember 2019.

Khairul Fahmi, “Sentralisasi Pembentukan Peraturan Daerah”, *Kompas*, 21 Oktober 2019

Saldi Isra, “Merampingkan Regulasi.”, *Kompas*, 13 Maret 2017.

Makalah/Dokumen

Kementerian PPN/Bappenas. *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015 – 2019*. Jakarta: Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan Bappenas. 2013.

