

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Membahas legislasi tidak terlepas dari sebuah hal yang mendasar yaitu tentang konsep negara hukum. Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) yang memiliki konsekuensi bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan warga negara harus sesuai dan berdasarkan dengan hukum. Hukum merupakan instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum.

Tujuan utama adanya hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja yaitu jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian. Dalam negara hukum bahwasannya hukum harus dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan sebaliknya. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terpadu, terencana, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945.¹ Konsep negara hukum Indonesia mempunyai keistimewaan tersendiri, terkait dengan corak dan budaya masyarakat Indonesia yang pluralis. Dengan kata lain, konsep negara hukum Indonesia harus sesuai dengan struktur sosial masyarakat yang berlandaskan pada cita-cita negara Indonesia.² Di Indonesia menggunakan konsep negara hukum Pancasila yang mengakui adanya kebebasan individu dan menitikberatkan pada peran pemerintah

¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum Dan Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 5-6.

² Jimly Asshiddique, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 132-133.

dalam menguasai sumber daya alam yang penting dan dibutuhkan oleh rakyat untuk kepentingan rakyat.³

Penopang negara hukum adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera adanya campur tangan pemerintah terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari. Hukum berfungsi sebagai objek pembangunan dalam rangka mewujudkan suatu hukum yang ideal dan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Disinilah konsep hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya dari pada ditempat kelahirannya yaitu Amerika Serikat. Hal ini disebabkan di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan walaupun yurisprudensi berperan juga akan tetapi tidak seberapa. Pembangunan hukum nasional harus berlandaskan beberapa nilai, yaitu nilai ideologis, suatu nilai yang berdasarkan pada ideologi nasional yaitu Pancasila; nilai historis, suatu nilai yang didasari pada sejarah bangsa Indonesia; nilai sosiologis, suatu nilai yang sesuai dengan tata nilai budaya masyarakat Indonesia; nilai yuridis, suatu nilai yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia; nilai filosofis, suatu nilai yang berintikan pada rasa kebenaran masyarakat dan keadilan.⁴

Berawal dari pidato Presiden Republik Indonesia pada sidang paripurna MPR RI dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada periode 2019-2024 di Jakarta pada tanggal 20 Oktober 2019 salah satunya

³ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila* (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 39.

⁴ Hariyanto, "Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Jurnal Volksgeist*, Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 55.

menyampaikan tentang Omnibus Law.⁵ Omnibus Law adalah sebuah aturan baru yang dibuat untuk menggantikan aturan-aturan yang ada sebelumnya. Dengan kata lain, Omnibus Law mengatur banyak hal dalam satu undang-undang saja. Artinya, Omnibus Law bersifat lintas sektor yang sering ditafsirkan sebagai Undang-Undang Sapu Jagat. Melihat problematika peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, maka pemerintah perlu mengambil suatu upaya terobosan hukum untuk membenahi konflik regulasi yang ada saat ini.⁶

Rencana pemerintah untuk menggagas keberlakuan Omnibus Law di negara ini menjadi suatu fenomena aktual yang masih hangat dalam perbincangan publik. Bagi beberapa kalangan akademisi hukum masih memperdebatkan mengenai konsep Omnibus Law ini, jika diterapkan dikhawatirkan akan mengganggu sistem ketatanegaraan Indonesia karena diduga penyebabnya sistem hukum yang dianut di Indonesia yang dominan adalah Civil Law, sedangkan Omnibus Law ini berasal dari sistem hukum Common Law. Inilah yang kemudian menjadikan gagasan Omnibus Law menarik untuk dikaji dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Beberapa kalangan akademisi juga ada yang menilai bahwa konsep Omnibus Law diberlakukan maka bertentangan dengan asas demokrasi, karena menurut mereka konsep Omnibus Law dinilai anti demokratis.⁷

Sistem hukum Indonesia yang menganut sistem Civil Law menjadi salah satu penyebab belum dikenalnya konsep Omnibus Law. Melihat dari proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam konsep Omnibus Law yang

⁵ Ibnu Hariyanto, “*Menkum HAM Ungkap Penyebab Banyak UU Masih Tumpang Tindih*” www.m.detik.com, diakses pada 11 Februari 2020 pukul 01.27 WIB.

⁶ Firman Freaddy Busroh, “*Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*”,

⁷ Vincent Suriadinata, “*Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia*”, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 4 (2019):

mana seharusnya Undang-Undang yang dihasilkan dari hasil aspirasi rakyat bukan hasil aspirasi kepentingan individu, kelompok atau golongan tertentu. merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 88 dan 96 bahwa Undang-Undang ini dalam Omnibus Law bermasalah sejak awal akibat proses pembahasan yang tidak transparan, mengundang polemik secara substantif dan bahkan berpotensi menimbulkan kegaduhan seperti ancaman mogok kerja dan aksi-aksi lain yang bisa berdampak dalam jangka menengah panjang.⁸

Asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat kita temukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan pada Pasal 5 yang disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

. Di sisi lain, konsep omnibus law ini menimbulkan kekhawatiran atas dampak yang mungkin ketika nanti konsep omnibus law ini digunakan. Kekhawatiran yang sangat menonjol adalah omnibus law tidak sejalan dengan mekanisme yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 5 sudah dijelaskan bahwa dalam

⁸ Bbc News, "Omnibus Law: Hal-hal Yang Perlu Anda Ketahui Mengenai Perampangan Aturan" <https://www.bbc.com/indonesia/>, diakses pada 12 April 2020 pukul 09.13 WIB.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan asas yang ada.⁹

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian proses yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sistem Perundang-undangan Indonesia dalam rangkaian tahapan tersebut ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Tidak semua jenis peraturan perundang-undangan memiliki proses yang sama di setiap tahapan, dan setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda-beda dan masing-masing memiliki fungsi tertentu.

Undang-Undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembentukannya dapat membutuhkan waktu yang lama. Ukuran lama atau tidaknya dilihat dari proses pembentukan meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang harus dilalui. Mulai dari tahapan perencanaan dengan menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPR-RI) hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut merupakan prosedur “normal” sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Prundang-undangan. Tahapan atau prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama tersebut juga dikarenakan oleh undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik sehingga harus dilakukan dengan saksama dan tepat

⁹ Suwardi Sagama, “*Reformulasi Hierarki Peraturan Pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*”, Jurnal Volksgeist, Vol. 1, No. 2, 2018, hlm. 190.

sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Berdasarkan paparan di atas dapat diketahui bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dianut Indonesia dengan *Civil law system*-nya adalah mengedepankan proses yang panjang sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *in casu* UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Proses yang demikian dimaksud untuk memastikan serta menjamin kepastian hukum materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentu telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka dan mengikat untuk umum. Jika satu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya, walaupun pernyataan tersebut terkait *Judicial review* suatu undang-undang. Namun, hal tersebut memperjelas bahwa pembentukan suatu undang-undang melalui proses yang sangat panjang.¹¹

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Sofyan Djalil yang melontarkan ide agar Indonesia mengadopsi prinsip Omnibus Law dalam penyusunan regulasi. Dengan pendekatan ini, misalnya pemerintah dan parlemen tidak harus merevisi UU satu persatu, melainkan cukup membuat satu UU baru yang mengamandemen pasal-pasal dalam beberapa UU sekaligus.

¹⁰ Muhammad Fdli. "Pembentukan Undang Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 15 No. 01 - Maret 2018. Hlm. 49.

¹¹ Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara. *Omnibus Law, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional*. 2020. Cet 1. Rajawali Pers. Depok. Hlm. 6.

Sofyan Djalil mengatakan konsep Omnibus Law telah diterapkan di sejumlah negara maju seperti Amerika Serikat. Pendekatan tersebut dinilai mantan Menteri Perekonomian ini cocok diterapkan di Indonesia yang memiliki banyak regulasi tumpang tindih dan proses legislasi yang berbelit-belit.

Omnibus Law menjadi permasalahan pelik di Indonesia. Draft mengenai Undang-undang sapu jagat ini sempat tidak bisa diakses oleh siapapun. Draft Omnibus Law baru bisa diakses publik saat dibahas DPR. Tidak ada transparansi atas poin-poin apa saja yang dibahas dalam Omnibus Law ujung-ujungnya sudah dibahas oleh DPR. Menurut Presiden Joko Widodo, munculnya Omnibus Law ini bertujuan untuk menyederhanakan aturan-aturan yang menghalangi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Semuanya ditujukan kepada kecepatan dan efisiensi dalam perkembangan ekonomi. Investasi di Indonesia jelas akan dibuka besar-besaran, tanpa penghalang apapun dengan begitu jelas akan mengundang banyak investor masuk ke Indonesia dari sisi manapun tidak hanya terfokus ke bidang ekonomi. Pertanian, kedokteran, pangan, industri bahkan sampai ke pendidikan bisa dikomersilkan. Semua aspek bisa dimasuki investor. Ini akan menumbuhkan developmental baru, Indonesia sekali lagi akan mengulang Orde Baru (jika Omnibus Law) disahkan. Di zaman orde baru, Mantan Presiden Soeharto membuka liberalisasi perdagangan dan investasi selebar-lebarnya. Buruknya adalah seperti menempatkan Indonesia sebagai negara manja yang akan bergantung pada investor dan kekuatan modal asing. Jika suatu saat Indonesia kehilangan pegangan bahkan setelah adanya Omnibus Law ini, negara ini tidak akan pernah berdiri di kaki sendiri karena sudah terbiasa meminta bantuan asing.

Disahkannya Omnibus Law tidak dapat memperbaiki kualitas regulasi di Indonesia karena keberadaan Omnibus Law sebagai payung hukum menghasilkan 456 aturan baru. Jika tujuannya untuk menyederhanakan undang-undang, mengapa Omnibus malah menambah peraturan-peraturan baru. Bahkan jika dilihat dari konsep yuridis, Omnibus Law harusnya berkaitan dengan undang-undang sebelumnya namun nyata dalam Rancangan Undang-undang Cipta Lapangan Kerja atau Cilaka yang diubah menjadi Undang-undang Cipta Kerja. Sejak awal digarap hingga akhirnya dapat diakses oleh masyarakat luas, pemerintah nampaknya tidak mau melibatkan banyak tangan dalam perumusan Omnibus Law. Bahkan setelah menjadi polemik hingga sekarang Omnibus Law berakibat pada muncul sentralisasi negara dan hilangnya partisipasi masyarakat (tidak ada kedaulatan rakyat) melalui isinya. Omnibus Law juga dipergunakan di Indonesia untuk meningkatkan investasi dan kondisi perekonomian Indonesia.

Dengan adanya Omnibus Law tidak dapat mendorong naiknya investasi dan kondisi ekonomi di Indonesia karena menurut Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) kondisi perekonomian suatu negara yang baik dan berjalan lancar bila kualitas dari perundang-undangan di negara itu juga baik. Sistem undang-undang Indonesia sebelum adanya Omnibus Law saja kurang baik, kemudian munculnya hukum sapu jagat ini membuat semakin memperumit sistem perundang-undangan yang lebih tumpang-tindih. Selain karena masalah regulasi yang berbelit-belit, bila Omnibus Law justru akan memperburuk kualitas regulasi Indonesia, maka otomatis ekonomi Indonesia akan menjadi memburuk.

Dalam hal ini dilakukan pembentukan Undang-undang baru dengan konsep Omnibus Law yang menurut Mirza Satria Buana, ahli hukum tata negara mengatakan bahwa Omnibus Law sebagai UU sapu jagat yang dapat digunakan untuk mengganti beberapa norma hukum dalam beberapa undang-undang. Secara harfiah omnibus berasal dari Bahasa Latin *omnis* yang berarti “banyak”. Dari segi hukum kata omnibus lazim disandingkan dengan kata law atau bill yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatan berbeda. Sebenarnya praktik penggunaan Omnibus Law telah banyak dilakukan oleh banyak negara, terutama yang menggunakan tradisi Common Law System, sedangkan Indonesia mewarisi tradisi Civil Law System.

Tradisi sistem hukum saat ini sudah tidak terlalu ketat dan dikotomis, namun pembentukan Omnibus Law tetap perlu memperhatikan ketentuan pembentukan undang-undang di Indonesia. Setidaknya terdapat tantangan untuk penerapan Omnibus Law di Indonesia, yaitu masalah teknik perundang-undangan. Hal ini karena penerapannya dikhawatirkan akan mengganggu system ketatanegaraan yang dianut Indonesia yang lebih banyak menganut system Civil Law dan ada kekhawatiran akan bertentangan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan yang diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011.

Berdasarkan kriteria dan penggambaran singkat di atas, dapat dikatakan bahwa Konsep *Omnibus Law* merupakan metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut beberapa materi hukum dalam berbagai undang-undang. Omnibus Law juga merupakan konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa peraturan yang substansi pengaturanya berbeda

menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum. Dalam hal ini Omnibus Law mengandung lebih dari satu muatan pengaturan. Maka Omnibus Law di definisikan sebagai hukum untuk semua. Maka dapat dikatakan bahwa Omnibus Law merupakan suatu gagasan pembentukan perundang-undangan yang sama sekali baru sehingga gagasan yang baru tersebut untuk dapat diterapkan ke dalam sistem perundang-undangan di Indonesia harus dan diuji secara saksama terlebih dahulu apakah konsep ini cocok untuk diterapkan di dalam sistem perundang-undangan nasional.¹²

1.2 Rumusan Masalah

Apa Problematika Yuridis Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Ditinjau dari UU.No 12 Tahun 2011 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Problematika Yuridis Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Ditinjau dari UU.No 12 Tahun 2011.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

1. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum di Indonesia pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.
2. Memberikan kontribusi terhadap peneliti lain yang melakukan penelitian hukum tata negara.

¹² *Ibid.*

2. Manfaat Praktis

1. Memberikan masukan tentang Problematika yuridis Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.
2. Memberikan bahan masukan bagi Pihak Pemerintah dan juga masyarakat pada umumnya mengenai Omnibus Law tersebut.