

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Presiden Joko Widodo mengeluhkan banyaknya peraturan yang dimiliki Indonesia. Regulasi itu, berkisar sekitar 42 ribu aturan yang mencakup Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri hingga Peraturan Gubernur, Walikota dan Bupati di daerah. 42 ribu peraturan tersebut ada yang bertentangan. Banyaknya peraturan tersebut membuat kecepatan sikap pemerintah mengambil keputusan menjadi lambat.¹ Keprihatinan Presiden tersebut wajar, karena mengingat produksi peraturan perundang-undangan terlalu mengatur secara parsial.

Dalam konteks negara hukum, terdapat berbagai jenis dan jenjang kebijakan publik yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, definisi Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Peraturan Perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²

¹Agustiyanti, Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribu-atur-n-hambat-ri-ikuti-perubahan-global> Selasa, 24/10/2017, diakses pada tanggal 25 November

2020

²Arum Sutrisni Putri, Peraturan perundang-undangan : jenis dan hierarki, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/02/200000269/peraturan-perundang-undangan-jenis-dan-hierarkinya?page=all> diakses pada tanggal 25 November 2020

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berikut ini penjelasan masing-masing Peraturan Perundang-undangan tersebut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) UUD 1945 adalah hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR meliputi Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan MPR 1960 sampai 2002 pada 7 Agustus 2003. Baca juga: DPR Sahkan 91 Undang-Undang Selama Masa Bakti 2014-2019 Berdasarkan sifatnya, putusan MPR terdiri dari dua macam yaitu Ketetapan dan Keputusan. Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang mengikat baik ke dalam atau keluar majelis. Keputusan adalah putusan MPR yang mengikat ke dalam majelis saja.
3. UU atau Perppu UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mekanisme UU atau Perppu adalah sebagai berikut: Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. DPR dapat menerima atau menolak Perppu tanpa

melakukan perubahan. Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi UU. Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

4. Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. PP berfungsi untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
5. Peraturan Presiden (Perpres) Perpres adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdaskus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Baca juga: Revisi UU KPK Segera Disahkan Jadi Undang-Undang dalam Rapat Paripurna.
7. Perda Kabupaten atau Kota Perda Kabupaten atau Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten atau Kota di Provinsi Aceh. Makna tata urutan Peraturan

Perundang-undangan Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan. Penjenjangan didasarkan asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas tersebut sesuai dengan Stufen Theory atau Teori Tangga dari ahli hukum Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and State* (1945).³

Sebagai negara hukum yang demokrasi, peraturan perundang-undangan dicitrakan dan menjawab semua permasalahan-permasalahan kebangsaan dengan kepentingan politis partai politik dan politisi di lembaga perwakilan. Sebagai produk hukum perundang-undangan dianggap sebagai hal yang obyektif karena dibuat dalam proses dan teknis penyusunan yang taat asas hukum oleh lembaga perwakilan rakyat. Dasar hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 20 Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang, Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu, Presiden mengesahkan rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-undang.

³*Ibid.*

Dalam hal rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan Undang-undang tersebut disetujui, rancangan Undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan, dalam Pasal 21 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan Undang-undang, dan dalam Pasal 22A Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-undang diatur dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-undang ini diatur tentang Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, perencanaan Peraturan Perundang-undangan penyusunan Peraturan Perundang-undangan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-undang pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, pengundangan Peraturan Perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tantangan abad ke-21 sarat dengan tuntutan demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas, utamanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, diperlukan suatu pendekatan bahkan paradigma di mana setiap stakeholders dapat berinteraksi dan berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari dan

disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan prinsip good governance. Di dalam praktik ketatanegaraan, setiap negara berpedoman pada sistem politik yang dianut oleh negara sehingga prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditempuh juga mengacu kepada paradigma sistem politik yang dianutnya.

Era reformasi, transparansi diartikan sebagai partisipasi yang diberi makna keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kenyataannya, sampai sekarang masih terdijarak bagi publik dalam memberikan masukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah. Tidak jarang aturan-undang yang dikeluarkan berujung pada *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Hal ini disinyalir instrumen hukum yang mengatur partisipasi masyarakat belum menjelaskan bagaimana partisipasi masyarakat itu dilaksanakan sehingga partisipasi masih sebatas “wacana” tanpa mengetahui seperti apa bentuk dan implementasinya. Saat ini adanya sistem baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang disebut *Omnibus Law*.

Omnibus law adalah Undang-undang yang dibuat dengan tujuan untuk menggabungkan satu isu besar yang dapat mencabut serta mengubah beberapa Undang-undang sekaligus agar menjadi lebih sederhana. Definisi daripada *Omnibus Law* dimulai dari kata *Omnibus* yang berasal dari bahasa Latin dan berarti untuk semuanya. *Omnibus* ini berkaitan dengan berbagai objek atau tujuan, bila disandingkan dengan kata *Law* maka dapat didefinisikan sebagai

hukum untuk semua. Jadi konsep *Omnibus Law* merupakan aturan yang bersifat menyeluruh serta komprehensif dan tidak mengikat kepada satu rezim pengaturan.

Secara Teori *Omnibus Law* pada dasarnya berasal dari *Omnibus Bill*, yaitu sebuah Undang-undang yang mencakup akan berbagai macam isu. Menurut Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Savitri, *Omnibus Law* diartikan sebagai sebuah Undang-undang yang dibuat untuk menysasar isu besar yang ada di suatu negara. Menurut Pakar Hukum Tata Negara Fahri Bachmid di dalam dunia ilmu hukum, konsep “*Omnibus Law*” merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidasi berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik .⁴

Penerapan *Omnibus Law* di Indonesia menimbulkan pro dan kontra dalam proses penerapannya. Citra idealitas perundangan masih jauh dari realitas, memberikan hakikat kepastian hukum bagi masyarakat, peraturan perundang-undangan di Indonesia seringkali memberi ketidak pastian hukum, dampaknya banyak tumpang tindih peraturan baik tingkatan hierarki yang sama atau dengan peraturan dibawahnya. Tumpang tindih aturan dan ketidak jelasan hukum dalam berbagai Undang-undang menjadi persoalan yang menghambat investasi selama ini. Sehingga, undang- undang *Omnibus Law* dinilai menjadi jalan keluar menyelesaikan persoalan tersebut. Arahkan Jokowi, pemerintah akan melakukan perbaikan pada setiap indikator yang

⁴ Salam, Abdul. 2018. *Menyoal Omnibus Law*. <https://www.beritasatu.com/investor/500416-menyoal-omnibuslaw.html>. 20 November 2020, Pukul. 09.00 WIB

menjadi prioritas. Oleh karena itu, setiap kementerian/lembaga harus segera menyelesaikan permasalahan dan peraturan yang mengganjal. Melihat hal itu, harmonisasi dibutuhkan untuk melepaskan tumpang tindih peraturan perundang-undangan dengan menerapkan konsep *Omnibus Law* yang berasal dalam tradisi hukum *Common Law* dimunculkan. Konsep mekanisme *Omnibus Law* menurut Usfunan perlunya penekanan perlunya *Omnibus Law* yang diatur dalam skema pembentukan Undang-undang.⁵

Maka ketika pemerintah memaksakan Undang-undang *Omnibus Law* ini akan mengkualifikasikan dan menabrak teori pembentukan peraturan Perundang-undangan yang sudah diatur lebih jelas dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, bukankah hal demikian kemudian akan memunculkan konflik norma baru lagi padahal tujuan dari *Omnibus Law* ini sebagai upaya penyegaran atau harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Hal inilah yang menjadi alasan penulis melakukan penelitian dengan judul “**KAJIAN YURIDIS PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG *OMNIBUS LAW***”

B. Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Prosedur Pembentukan Undang-undang *Omnibus Law*?

⁵Mochamad Januari Rizki, 5 Catatan Menyederhanakan Izin Investasi Melalui Omnibus Law, Senin, 14 Oktober 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5da3efc332c06/5-catatan-menyederhanakan-izin-investasi-melalui-omnibus-law/> diakses pada jam 10:16 tanggal 20 November 2019.

2. Bagaimanakah Kesesuaian Prosedur Pembentukan Undang-undang Omnibus Law dengan Prosedur Pembentukan Undang-undang Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan, diantaranya:

1. Untuk Menganalisa Prosedur Pembentukan Undang-undang *Omnibus Law*?
2. Untuk Menganalisa Kesesuaian Prosedur Pembentukan Undang-undang Omnibus Law dengan Prosedur Pembentukan Undang-undang Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

D. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah Yuridis Normatif. Penelitian Yuridis Normatif, merupakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan legalitas *Omnibus Law* yang akan ditetapkan di Indonesia.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data skunder yang terdiri atas:

- a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan penelitian yang berasal dari peraturan-peraturan memuat teori konsep *Omnibus Law* dan ketentuan-ketentuan lain yang berhubungan dengan penelitian, yaitu:

- 1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, jurnal-jurnal, artikel yang berhubungan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder, yaitu

- 1) Buku kepustakaan mengenai teori konsep *Omnibus Law*.
- 2) Artikel yang memuat tentang mengenai teori konsep *Omnibus Law*.
- 3) Jurnal yang memuat tentang mengenai teori konsep *Omnibus Law*.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini dipergunakan teknik pengumpulan data dengan studi penelitian kepustakaan dan studi dokumen. Studi penelitian kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan Universitas Bung Hatta dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta untuk membaca buku-buku peraturan perundang-undangan. Studi dokumen adalah memahami literatur-literatur hukum, jurnal-jurnal hukum, tulisan ilmiah hukum, yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Analisis Data

Analisis bahan hukum yang digunakan yaitu analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam bermasyarakat.⁶ Semua hasil penelitian dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan terkait. Setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan dalam penelitian.

⁶Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Surabaya, hlm 105.