

**POLITIK HUKUM PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA
KERJA MELALUI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN
2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

TESIS



Oleh :

Nama : Muhammad Yusuf, S.H.

No.Pokok : 20912035

BKU : HTN - HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



**POLITIK HUKUM PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA
MELALUI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh :

Nama Mhs. : MUHAMMAD YUSUF, S.H.

NIM : 20912035

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan

kepada Tim Penguji dalam Sidang Akhir Tesis

Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Idul Rishan, S.H.,L.L.M.

Yogyakarta, 3 Januari 2023

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

**POLITIK HUKUM PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA MELALUI
UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh :

Nama Mhs. : MUHAMMAD YUSUF, S.H.

NIM : 20912035

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS
pada hari rabu tanggal 1 Februari 2023

Pembimbing 1



Dr. Idul Rishan, S.H.,L.L.M.

Yogyakarta, 9 Februari 2023

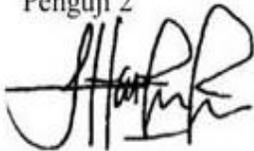
Penguji 1



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Yogyakarta, 9 Februari 2023

Penguji 2



Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H.

Yogyakarta, 9 Februari 2023

Mengetahui, Ketua Program Magister Hukum

Universitas Islam Indonesia



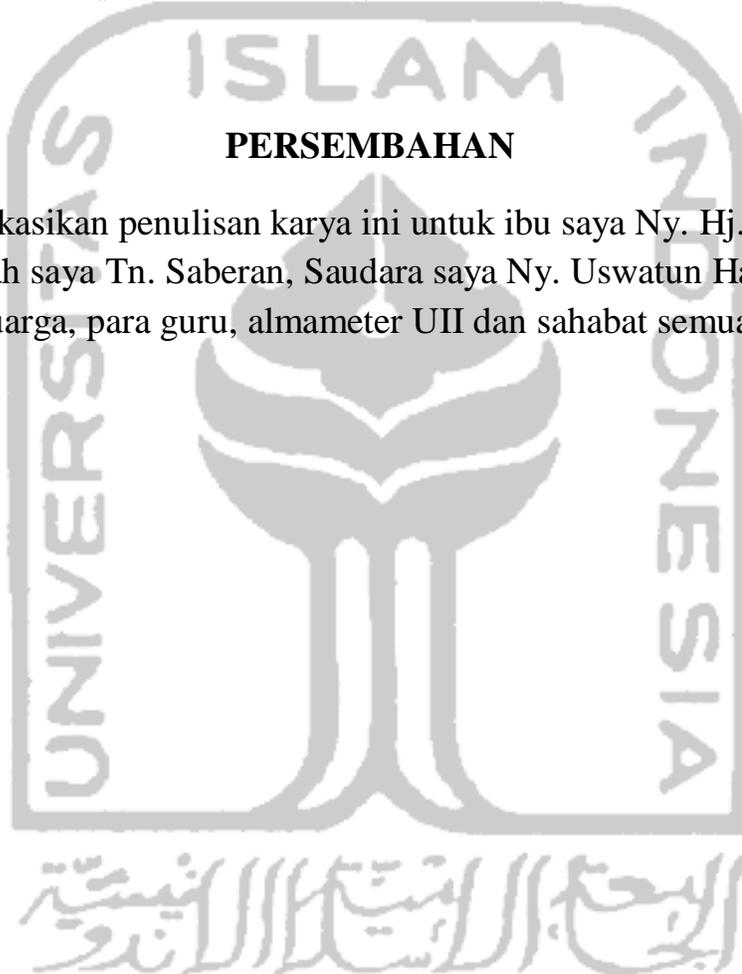
Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

MOTTO

"إِلَهِي أَنْتَ مَقْصُودِي وَرِضَاكَ مَطْلُوبِي"

PERSEMBAHAN

Saya dedikasikan penulisan karya ini untuk ibu saya Ny. Hj. Jubaidah dan ayah saya Tn. Saberan, Saudara saya Ny. Uswatun Hasanah, Keluarga, para guru, almameter UII dan sahabat semuanya



SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH MAHASISWA PROGRAM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Yusuf, S.H.

NPM : 20912035

BKU : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

POLITIK HUKUM PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA MELALUI
UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Karya ilmiah telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam sidang akhir yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (Plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan UII untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir No 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, dan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat, jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.



Yogyakarta, 3 Januari 2023

Muhammad Yusuf, S.H.
Muhammad Yusuf, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum, Wr. Wb.

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji bagi Allah SWT yang telah menganugerahkan nikmat yang tak terhingga sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Politik Hukum Perbaikan Undang-Undang Nomor Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”**. Shalawat serta salam penulis panjatkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, keluarga dan para sahabat yang senantiasa berjuang menegakkan nilai-nilai Islam serta menjadi tauladan bagi seluruh umat.

Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar master pada Jurusan Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis sangat menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik untuk dapat melengkapi dan menyempurnakan Tesis ini.

Selanjutnya, penyelesaian Tesis ini tidak lepas dari dukungan, bimbingan, dan saran dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa terima kasih dan penghargaan kepada :

1. Ayahanda saya Saberhan dan ibunda saya Hj. Jubaidah
2. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.

3. Bapak Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Pof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
5. Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., L.L.M., terima kasih atas bimbingan yang diberikan kepada penulis sehingga Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
6. Bapak dan Ibu Dosen serta Staf Magister lmu Hukum yang telah memberikan ilmu dan bimbingan.

Akhirnya dengan senantiasa mengharap ridho Allah SWT, penulis berharap Tesis ini dapat menjadi penyemai benih-benih kebaikan yang dapat bermanfaat bagi semua pihak, serta menjadi pahala bagi pihak-pihak yang turut berjasa. Amin

Billahitaufigwalhidayah,

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 3 Januari 2023


Muhammad Yusuf, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL DAN DAFTAR BAGAN	x
ABSTRAK	xi
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Tinjauan Pustaka.....	11
F. Kerangka Teori	14
1. Politik Hukum.....	15
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	16
a. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	14
b. Metode <i>Omnibus Law</i>	19
3. Legisprudensi.....	23
G. Metode Penelitian	26
1. Jenis Penelitian	26
2. Batasan Kajian	26
3. Sumber Data.....	27
4. Teknik Pengumpulan Data	28
5. Metode Pendekatan	28
6. Pengolahan dan Analisis Data	29
BAB II	
POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN UNDANG-UNDANG DI NEGARA HUKUM DEMOKRASI INDONESIA	30
A. Politik Hukum	30
B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	38
1. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	38
2. Metode <i>Omnibus Law</i>	53
C. Legisprudensi.....	66
BAB III	

POLITIK HUKUM PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA MELALUI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ..78

A. Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	78
1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.....	78
2. Justifikasi Metode <i>Omnibus Law</i>	87
3. Bagian Dari Politik Hukum Perundang-Undangan	100
B. Politik Hukum Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	105
1. Landasan Filosofi.....	105
2. Landasan Sosiologis	112
3. Landasan Yuridis	117
4. Konfigurasi dan Arah Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	123
C. Implikasi Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	139
1. Implikasi Hukum	139
2. Implikasi Politik.....	154
BAB V	
PENUTUP.....	172
A. Kesimpulan.....	172
B. Saran.....	175
DAFTAR PUSTAKA.....	176

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1: Jenis dan Jumlah Peraturan Perundang-Undangan	5
Tabel 2.1: Penjelasan Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang	50
Tabel 3.1: Data Peraturan Perundang-Undangan Per-Tahun 2022	89
Tabel 3.2: Pertentangan Konsep Omnibus Law dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik	95
Tabel 3.3: Poin-Poin Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	140
Tabel 3.4: Prinsip Legisprudensi	158

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1: Bagan Jumlah Peraturan Perundang-Undangan	4
Bagan 3.1: Urgensi Perubahan Undang-Undang 12 Tahun 2011 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi	84
Bagan 3.2: Bagan Konsep Metode <i>Omnibus Law</i>	94
Bagan 3.3: Bagan Legisprudensi	165

Abstrak

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Pemerintah dan DPR bergegas Melakukan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan dalih untuk menjadi landasan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, padahal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada pokoknya memerintahkan pembentuk Undang-Undang untuk segera memperbaiki pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Hal demikian membawa dampak kepada politik hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis penelitian ini adalah Legal Doktrinal dan dianalisis secara kualitatif. Hasil dari penelitian ini mengidentifikasi kepada tiga hal; *Pertama*, Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebabkan dampak Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, selain itu karena perlunya justifikasi metode *omnibus law* yang merupakan bagian dari upaya reformasi regulasi di Indonesia. *Kedua*, Politik Hukum Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 merupakan upaya untuk dapat mempertahankan eksistensi Undang-Undang Cipta Kerja. Dan yang *Ketiga*, Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 setidaknya menimbulkan dua implikasi. Perihal implikasi hukum, secara asas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tidak dapat menjadi landasan hukum Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, sebab bersifat *retroaktif*, dan hal tersebut akan bertentangan dengan asas *non-retroaktif*. Sedangkan implikasi politik dari upaya memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menunjukkan otoritarianisme pemerintah dengan mementingkan egoismenya untuk mempertahankan materi muatan Cipta Kerja ditengah penolakan yang dilakukan oleh masyarakat luas.

Kata Kunci: Politik Hukum, Perbaikan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Abstract

After the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020, the government and DPR rushed to make a second amendment to Law Number 12 of 2011 Concerning the Formation of Legislation on the pretext that it could become the legal basis for amending Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation. Moreover, the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 basically ordered the legislators to immediately amend the formation of Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation. This has had an impact on the legal politics of amending Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation through Law Number 13 of 2022 Concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 Concerning the Formation of Legislation. This type of research is Legal Doctrinal and was analyzed qualitatively. The results of this study identified three things; *First*, the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 was caused by the impact of the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020, besides that it was also because of the need to justify the omnibus law method which was part of regulatory reform efforts in Indonesia. *Second*, the Legal Politics of amending Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation through Law Number 13 of 2022 is an effort to maintain the existence of the Job Creation Law. *Third*, the Amendment of Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation through Law Number 13 of 2022 has at least two implications. Regarding legal implications, in principle Law Number 13 of 2022 cannot be the legal basis for amending Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation because it is retroactive, and this would conflict with the non-retroactive principle. Meanwhile, the political implications of efforts to amend Law Number 11 of 2020 through Law Number 13 of 2022 show the government's authoritarianism by prioritizing its selfishness to defend Job Creation material amidst the rejection by the wider community.

Keywords: Legal Politics, Amendment, Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation, Law Number 13 of 2022 Concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 Concerning Formation of Legislation.

البحر الاستاذية الاندو

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara demokrasi yang dalam konsepnya menjadikan manusia sebagai pemilik kedaulatan. Dengan konsep demikian maka kekuasaan yang demokratis adalah kekuasaan yang menjadikan kehendak rakyat (kedaulatan rakyat) sebagai landasan yang memberikan legitimasi. Agar demokrasi dapat dipastikan berjalan dengan baik pada suatu negara, supremasi hukum menjadi penting sebagai penopangnya. Supremasi hukum sebagai pedoman berbangsa dan bernegara yang kemudian menjadi satu paham yang disebut dengan negara hukum.¹

Membangun dan menegakkan hukum dengan berlandaskan prinsip demokrasi merupakan gambaran korelasi antar konsep tersebut yang diterapkan di Indonesia. Oleh sebabnya, di Indonesia menjadi hal yang sangat ditentang terhadap kekuasaan apabila mengendalikan hukum secara sepihak.²

Membangun dan menegakkan hukum secara demokratis tentunya bertujuan agar terselenggaranya pemerintahan yang baik serta masyarakat yang tertib. Pengaplikasian hal tersebut tentunya membutuhkan adanya tuntunan yang jelas yakni peraturan perundang-undangan. Adapun landasan pembentukan peraturan perundang-

¹ Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2020), hlm. 39.

² Muntoha. "Demokrasi dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum FH UII*, Vol. 1, No. 3. (2009), hlm. 393-394.

undangan termuat dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945.³ Berikut bunyi UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22A:

“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.”

Dalam hal membangun kekuatan ekonomi, Indonesia memiliki cita-cita masuk kedalam lima besar kekuatan ekonomi terbesar di dunia. Proyeksi jangka waktunya ialah Indonesia akan keluar dari *Middle Income Trap* di tahun 2036. Hal tersebut bisa dicapai atas transformasi yang dilakukan pada tahun 2020-2024, dan pada 2045 Indonesia diprediksi menjadi negara maju.⁴

Namun, ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam mencapai cita-cita tersebut diatas. Kendala tersebut tentunya terkait perizinan, peraturan perundang-undangan, pelayanan pemerintah, akses terhadap keuangan, serta kepastian hukum. Oleh karenanya, Indonesia mencoba mendengar masukan dari dunia usaha untuk bisa berbenah. Diantara masukan tersebut ialah dorongan kepada pemerintah untuk

³ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: 1 Februari, 2022), hlm. 1

⁴ “Berdasarkan Visi Indonesia 2045, Indonesia berkehendak untuk menjadi 5 (lima) besar kekuatan ekonomi dunia dengan menjadi negara berpendapatan tinggi pada tahun 2040. Oleh karena itu, dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Tahun 2020-2024, pemerintah telah menargetkan pertumbuhan ekonomi yang tumbuh rata-rata 6% dalam 5 tahun dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita sebesar 4+-1 %. Dalam jangka panjang, transformasi ekonomi yang dilakukan pada tahun 2020-2024 akan membuat Indonesia keluar dari *Middle Income Trap (MIT)* di tahun 2036. Dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebesar 5,7% dan pertumbuhan PDB riil per Kapita sebesar 5%, pada tahun 2045 Indonesia diprediksi menjadi negara maju dengan ekonominya berkelanjutan, tingkat kemiskinan mendekati 0 %, dan memiliki tenaga kerja yang berkualitas.” Lihat Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Hlm.1.

membuat kebijakan yang efisien serta dapat dilaksanakan dengan mudah. Lebih lanjut, persoalan kebijakan dan penerapannya yang susah dilaksanakan sebab terlalu banyaknya regulasi (*over regulated*) yang tidak harmonis, tumpang tindih, dan bahkan saling bertentangan antar peraturan.⁵ Hal demikian menjadi latar belakang pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dalam pembentukan UU tersebut menggunakan metode *omnibus law*.

Metode *omnibus law* yang menjadi pilihan dalam membentuk UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tentunya bukan tanpa alasan. Banyak tulisan ilmiah yang mengatakan bahwa alasan mengapa metode *omnibus law* diterapkan dalam pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 adalah karena kondisi obesitas regulasi di Indonesia saat ini. Dalam penelitiannya, Verido dkk menjelaskan dengan berlandaskan pandangan Duhaimé bahwa *omnibus law* memiliki manfaat untuk penyederhanaan regulasi yang ada, namun konsekuensinya adalah menuai polemik yang terjadi di tengah masyarakat sebab memberikan kesan terburu-buru.⁶

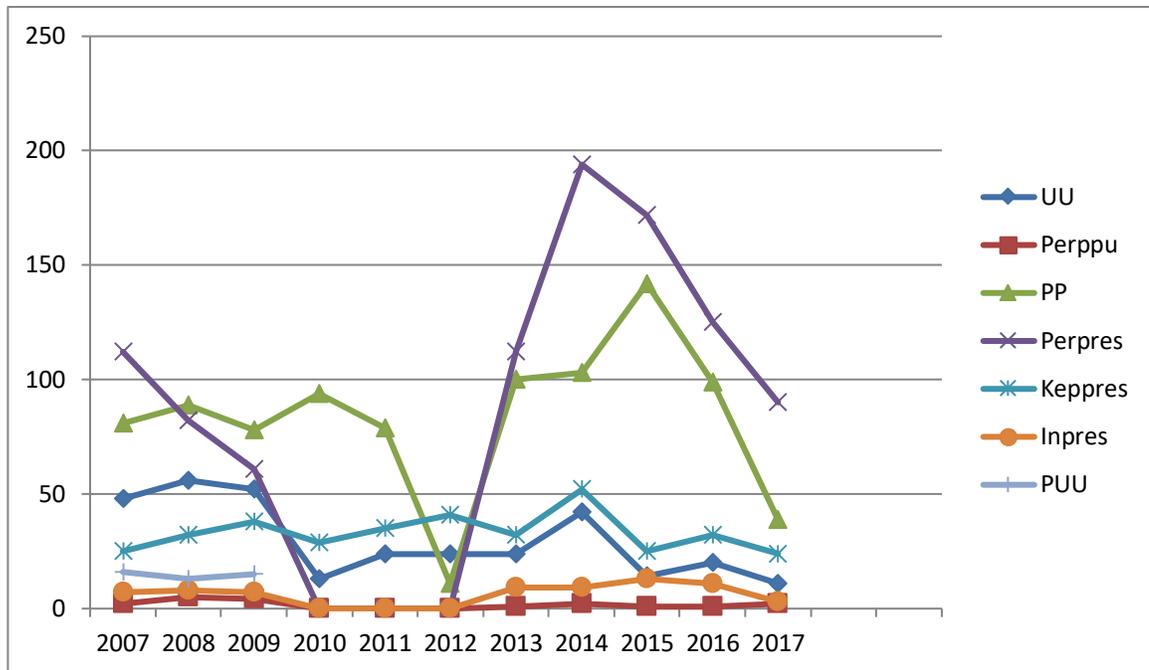
Andrian dan Muchtar menjelaskan bahwa bahwa obesitas regulasi mulai nampak terlihat di tiga tahun terakhir pada masa presiden SBY, hal demikian dianalisis dari data yang diolah dari website setneg. Berikut datanya:⁷

⁵ *Ibid.* hlm. 4

⁶Verido Dwiki Herdhianto, “Omnibus Law Dalam Kerangka Prinsip-Prinsip Legalitas”, *Jurnal Inovasi Penelitian Vol.2 No.10* Maret 2022 hlm, 3473

⁷Adrian Habibi dan Muchtar Sani, “Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi”, *Jurnal Legislasi Indonesia Vol.19 No. 2* Juni 2022, hlm, 237

Bagan 1.1: Jumlah Peraturan Perundang-Undangan



Sumber: <https://www.setneg.go.id/>

Wicipto Setiadi dalam tulisannya menjelaskan bahwa di Indonesia telah terjadi *hyper* regulasi yang kemudian dianggap perlunya penerapan metode *omnibus law* sebagai upaya simplifikasi regulasi. *Hyper* regulasi tersebut tentunya dilandaskan dan didapat pada kesimpulan dari data tahun 2020 yang dirilis melalui website www.peraturan.go.id yang sangat memungkinkan data tersebut terus bertambah. Adapun datanya sebagai berikut:⁸

⁸ Wacipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan *OmnibusLaw*", *JurnalRechtsVinding*, Vol. 9 No. 1, April 2020, hlm, 50

Tabel 1.1: Jenis dan Jumlah Peraturan Perundang-Undangan

NO.	JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	JUMLAH
1.	UNDANG-UNDANG	1687
2.	PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG	180
3.	PERATURAN PEMERINTAH	4559
4.	PERATURAN PRESIDEN	2016
5.	PERATURAN BPK	26
6.	PERATURAN BI	148
7.	PERATURAN OJK	336
8.	PERATURAN MENTERI	14734
9.	PERATURAN LPNK	4282
10.	PERATURAN DAERAH	15965
	TOTAL	43933

Sumber: www.peraturan.go.id

Latar belakang “obesitas” atau “hyper” regulasi tersebutlah yang kemudian menjadi alasan mengapa metode *omnibus law* menjadi pilihan dalam pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Namun metode *omnibus law* tersebut tidak termuat atau tidak diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang kemudian di rubah menjadi UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan. Hal demikian menjadi salah satu alasan mengapa UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja cacat formil.⁹

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan UU tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan, yang kemudian MK juga memerintahkan kepada lembaga yang bersangkutan, yakni pemerintah dan DPR untuk memperbaikinya. Apabila dalam jangka waktu 2 tahun tersebut pemerintah dan DPR tidak dilakukan perbaikan, maka UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional permanen.¹⁰

Metode *omnibus law* yang diterapkan dalam pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja inkonstitusional, sebab dalam pembentukannya bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu juga, dalam hal pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 tidak berdasarkan tata cara maupun metode yang pasti, baku, dan standar.¹¹

⁹ Makdum Ali Robbani, “Cacat Formil Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Dilihat Dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (Skripsi pada program studi ilmu hukum UIN Sunan Kalijaga, 2021), hlm, 8

¹⁰Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

¹¹Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Ditengah jangka waktu 2 tahun perbaikan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Pemerintah dan DPR mengesahkan perubahan kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. pada tanggal 16 Juni Tahun 2022, perubahan terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau UU P3 ditetapkan sebagai UU Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Revisi tersebut dilandaskan kepada Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.¹²

Perubahan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini merupakan perubahan yang kedua, dimana perubahan yang pertama adalah UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011. Latar belakang terjadinya perubahan undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan didasari dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dalam pertimbangan hukum[3.18.2.2] mengatakan sebagai berikut:¹³

¹²Dalam pelaksanaannya, UU PPP merupakan undang-undang yang terdampak atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020). Berdasarkan Pertimbangan Hukum Mahkamah [3.18.2.2]. Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hlm, 1

¹³ *Ibid.* hlm,1

“bahwa teknis atau metode apa pun yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam upaya penyederhanaan undang-undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang, ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang, bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan undang-undang. Artinya metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.”

Dalam persoalan ini, Terjadi perubahan UU dalam jangka waktu yang relatif cepat pada UU Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun disamping itu terjadi dinamika yang menjadi satu kesatuan. Dinamikanya diawali dari lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang kemudian mengalami *judicial review* di MK tentang uji formil yang dalam putusannya menyatakan UU tersebut inkonstitusional bersyarat. Dari inkonstitusional bersyarat tersebut terjadilah perubahan terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam penelitian ini, penulis akan fokus dalam kajian politik hukum UU Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan atas perbaikan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta. Sebab, jangan sampai perubahan kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya sebagai justifikasi

metode *omnibus law* yang diterapkan pada UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana Politik Hukum Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
3. Bagaimana implikasi dari perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis mengapa diperlukannya perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
2. Menganalisis Politik Hukum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Menganalisis implikasi dari perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, serta tujuan penelitian diatas maka penelitian ini diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat yang mana dalam hal ini penulis mengkategorikannya sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan dalam Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan politik hukum perbaikan undang-undang cipta kerja melalui undang-undang nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
 - b. Jika dianggap penting dan layak dapat dijadikan sebagai referensi dalam tulisan peneliti-peneliti lain yang berkaitan dengan tema ini.
2. Secara praktis

Bagi masyarakat, dapat dijadikan sebagai salah satu bahan pengetahuan untuk mengetahui politik hukum perbaikan undang-undang cipta kerja melalui undang-undang nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. Tinjauan Pustaka

Tema penelitian serta rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, sepanjang hasil tinjauan peneliti belum pernah diteliti secara khusus dan mendalam oleh para peneliti hukum dalam bentuk tesis, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Penegasan ini penting dilakukan agar terhindar dari pengulangan atau duplikasi kajian dengan sebuah tema yang fokus studinya sama.¹⁴

Oleh karenanya, penegasan mengenai orisinalitas ini merupakan bentuk usaha untuk menghindari pembahasan dalam penelitian dengan topik yang sama sehingga terjadi duplikasi. Sebab duplikasi dan pengulangan merupakan hal yang tidak menghasilkan manfaat dalam sebuah penelitian atau

¹⁴Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018), hlm, 12-13. Dikutip dari Tesis Muhamad Saleh, Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (*Delegated Legislation*) dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tesis (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm, 13

bahkan merupakan suatu pelanggaran dalam perundang-undangan serta pelanggaran dalam etika akademisi.¹⁵

Kajian-kajian yang pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya yang berkaitan dengan politik hukum perbaikan undang-undang cipta kerja melalui undang-undang nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, secara garis besar mengarah kepada beberapa aspek sebagai berikut:

NO	NAMA PENELITI	JUDUL	TAHUN	HASIL	KEBEHARUAN
1.	Makdum Ali Robbani	Cacat Formil Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Dilihat Dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	2021	Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa metode omnibus law yang digunakan dalam UU Cipta Kerja apabila ditinjau melalui UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-	Penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih memfokuskan kepada politik hukum UU Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang merupakan UU Terbaru sebagai acuan pembentukan peraturan

¹⁵Dikutip dari lembaran orisinalitas tesis Despan Heryansyah, Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi), Tesis (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm, 11

				Undangan telah cacat formil, sebab metode omnibus law tidak diatur dalam UU tersebut.	perundangan-undangan khususnya dalam hal perbaikan UU Cipta Kerja.
2.	Muhammad Irham Roihan	Omnibus Law Ditinjau Dari Perspektif Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)	2021	Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa urgensi metode omnibus law digunakan dalam UU Cipta Kerja oleh pemerintah dan DPR ialah suatu strategi untuk mencapai Indonesia di tahun 2045, yakni dengan penyederhanaan, harmonisasi, dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang selama ini tidak sinkron antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. khususnya dibidang pembangunan ekonomi di Indonesia.	Penelitian yang dilakukan oleh peneliti memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Irham Roihan, khususnya dalam hal perbaikan UU Cipta Kerja melalui UU Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3.	Nur Rizkiya Muhlas	Penerapan Konsep Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di	2021	Hasil penelitian ini menyimpulkan dalam dua poin, bahwa yang 1) urgensi diterapkannya metode omnibus	Penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian kali ini membahas tentang perbaikan UU Cipta Kerja yang

		Indonesia		law sebab terjadinya obesitas regulasi, 2) implikasi diterapkannya sistem omnibus law adalah meminimalisir tumpang tindih regulasi di Indonesia.	menggunakan metode omnibus law yang kemudian mengacu kepada UU Nomor 13 Tahun 2022 yang merupakan perubahan dari UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4.	Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita, Deni Clara Sinta, dan Candra Dwi Irawan	Politik Hukum Dan <i>Quo Vadis</i> Pembentukan Undang-Undang Dengan Metode <i>Omnibus Law</i> Di Indonesia	2021	Penelitian ini mengkaji dua UU yang memakai metode omnibus law, yakni UU Nomor 11 Tahun 2020 dan UU Harmonisasi Perpajakan. Dalam hasil penelitiannya mengatakan bahwa penerapan metode omnibus law pada kedua UU tersebut menimbulkan masalah politik hukum, yaitu pragmatism, proses demokratis yang lemah, serta partisipasi publik yang rendah.	Penelitian yang dilakukan oleh peneliti memfokuskan kepada politik hukum perbaikan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui UU Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Keterangan: Sumber Telah diolah oleh peneliti

F. Kerangka Teori

1. Politik Hukum

Banyak para ahli mengemukakan pengertian tentang Politik Hukum. Padmo Wahjono dalam buku yang berjudul “*Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*” mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Padmo Wahjono juga memperjelas dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.

Teuku Mohammad Radhie juga mendefinisikan politik hukum dalam buku yang berjudul sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹⁶

Sosiologi hukum Satjipto Rahardjo, mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Di dalam studi politik hukum, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa muncul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada? 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut? 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana

¹⁶Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 1.

hukum itu perlu diubah? Dan 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik?¹⁷

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang- Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya tidak terlepas dengan konsepsi Indonesia sebagai negara hukum. Sebagai Negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*) merupakan konsep yang lahir dari perkembangan sejarah *rechtsstaat* di Belanda. Konsep ini merupakan evolusi yang lahir dari konsep *rechtsstaat* klasik (*liberal-demokratische rechtsstaat*) menjadi *rechtsstaat* modern (*soziale-demokratische rechtsstaat*) dengan latar belakang sosial, politik, ekonomi dan budaya. Oleh karenanya, konsepsi negara hukum demokratis merujuk pada suatu negara hukum yang diselenggarakan dengan sistem demokrasi dengan latar belakang dan cirinya khasnya masing-masing termasuk Indonesia.¹⁸ Konsepsi ini kemudian diterapkan di Indonesia melalui sejarah panjang yang ada di dalamnya.

Konsepsi negara hukum tidak berhenti sampai di sana. Paham negara hukum modern (*welfare state*) yang muncul menjelang terjadinya perang dunia ke-2 mempengaruhi berbagai sendi pemerintahan di belahan dunia termasuk Indonesia. Dalam merumuskan UUD 1945, pengaruh paham negara hukum modern (*welfare state*) terlihat dalam berbagai pendapat yang disampaikan oleh para *founding father* Indonesia, diantaranya Moh. Yamin yang mencita-

¹⁷ *Ibid*, Hlm.14

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cet. Ke-6, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm, 8.

citakan agar negara Indonesia dibentuk semata-mata untuk seluruh rakyat, seluruh kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat didalam negara yang menjadi kepunyaannya. Lebih lanjut, Moh. Yamin menyatakan bahwa “kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial”.¹⁹ Oleh karenanya, pada poin ini ingin disampaikan bahwa Indonesia sebagai negara hukum, dalam menjalankan kehidupan bernegara maupun pemerintahan harus sesuai dengan mekanisme hukum yang ada, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang kemudian pada dasarnya dibentuk oleh lembaga legislatif yang merupakan wakil rakyat yang dipercaya untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Undang merupakan bagian dari Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pembentukannya, UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 memberikan instruksi bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki dasar kepada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun asas-asas tersebut ialah;²⁰

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

¹⁹Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisa Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm, 69, dalam buku Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2019, hlm, 1.

²⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5

Selain hal tersebut diatas, di dalam suatu UU memiliki materi muatan yang pada pokoknya dalam pembentukan UU memiliki asas tersendiri mengenai materi muatan yang ada di dalam UU. Asas-asas tersebut dapat dilihat dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 6 Ayat (1), asas-asas tersebut ialah;²¹

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Mengenai asas hukum maupun asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Paul Scholten menjelaskan bahwa asas bukanlah suatu aturan hukum atau juga yang disebut *rechtregel*. Paul ingin mengatakan bahwa asas itu bukan lah suatu hukum, akan tetapi tanpa asas hukum itu tidak akan dapat dimengerti.²² Dan Sudikno Merokusumo menjelaskan secara sederhana bahwa asas atau prinsip hukum itu adalah suatu pikiran dasar yang memiliki

²¹ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 6 Ayat (1)

²²A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta; Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm, 304. Dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta; Konstitusi Press, 2014, hlm, 27

sifat secara umum atau dapat juga dikatakan bahwa asas merupakan suatu latar belakang dibentuknya suatu peraturan hukum.²³

UU merupakan aturan yang merincikan norma-norma hukum yang terkandung didalam UUD 1945. Selain itu, UU juga berisikan norma hukum yang “berlaku umum”. Adapun penjelasan mengenai “berlaku umum”, Ni'matul Huda mengutip penjas F.R Bohtlingk mengenai konsekuensi dari maksud “berlaku umum”. Konsekuensi tersebut ialah;²⁴

- a. Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan lingkup ruang berlakunya atau dapat dipahami bahwa maksudnya berlaku dimana-mana;
- b. Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan lingkup waktu atau dapat dipahami bahwa maksudnya berlaku terus menerus, kecuali diubah atau dicabut pada masa tertentu oleh badan yang berwenang.
- c. Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan subjek hukum dari maksud hukum tersebut, atau dapat dipahami bahwa hukum tersebut berlaku kepada siapa saja.
- d. Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan fakta hukum, atau dapat dipahami bahwa fakta hukum yang dimaksud dapat berulang selalu dan dimana saja.

b. Metode *Omnibus Law*

²³Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2009, hlm, 20

²⁴ F.R. Bohtingk dilanjutkan oleh J.H.A. Logemann. *Het Westbegrip in Nederland*. 1966, hlm, 19-20. Dikutip kembali oleh A.Hamid Attamimi. UUD 1945-TAP MPR, UNDANG-UNDANG. Dalam Padmo Wahjono (Penghimpun) , *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini*. Ghalia Indonesia, 1984, hlm,135. dan dikutip lagi oleh Ni'matul Huda dan R Nazriyah. *Teori dan pengujian peraturan perundang-undangan*. Bandung: Nusa Media, 2011, hlm, 97.

Omnibus Law merupakan definisi yang terdiri dari dua kata, yakni *omnibus* dan *law*. *Omnibus* merupakan ambilan kata yang berasal dari bahasa Latin, yang berarti untuk semuanya. Sedangkan *law* memiliki arti hukum. Adapun penggabungan kata *omnibus* dengan *law* maka akan membentuk arti yakni hukum untuk semua.²⁵

Dalam *The Duhaime Legal Dictionary*, *omnibus law* didefinisikan sebagai “*a draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience*”, yang mana dapat ditarik kesimpulan bahwa *omnibus law* merupakan rancangan UU yang dibuat oleh badan yang berwenang (Legislatif), didalamnya dimuat beberapa substansi atau beberapa hal kecil yang kemudian digabung menjadi suatu rancangan UU.²⁶

Bryan A.Gamer dalam kamus *Black's Law Dictionary* mendefinisikan *omnibus law* dengan kata *omnibus bill* yang merupakan kata lain dari *omnibus law*. Bryan A.Gamer menjelaskan bahwa *omnibus bill* yakni “*Omnibus bill is a single bill containing various distinct matters, use. Drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to*

²⁵ Satjipto Raharjo, *Hukum Masyarakat & Pengembangan*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm, 29

²⁶Duhaime.orgOmnibusBillDefinition,http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx,diakses25Januari 2020.

veto the major provisions. Omnibus bill is a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as on omnibus judgeship bill covering all proposals for new judgeship or an omnibus crime bill dealing with different subjects such as new crime and grams to state for crime control” Omnibus didefinisikan oleh Gunter yang dikutip oleh Muladi memiliki arti “untuk segalanya”, bahasa tersebut berasal dari bahasa latin. Dalam hukum *omnibus* dimaknai sebagai satu dokumen tunggal yang mencakup kombinasi subyek beraneka ragam secara bersama-sama atas dasar beberapa kriteria.²⁷

Metode *omnibus law* didefinisikan oleh O’Brien dan Marc Bosc sebagai rancangan UU yang memiliki suatu upaya untuk mengubah, memberlakukan, maupun mencabut beberapa ketentuan yang terdapat dalam berbagai UU. Selanjutnya O’Brien menjelaskan kembali bahwa melalui *omnibus law* beberapa perubahan UU dilakukan melalui satu UU dalam rangka memfasilitasi satu kebijakan yang diambil oleh negara.²⁸

Maria Farida Indarti menjelaskan bahwa *omnibus law* dimaknai sebagai satu UU yang baru namun mengandung atau mengatur bermacam-macam

²⁷ Muladi, ”RKUHP Sebagai Omnibus Law”, Harian Kompas, 27 November, 2019, hlm 6

²⁸ Audrey O’Brien dan Marc Bosc, eds, *house of commons procedure and partice*, 2nd ed (cow-QC: House of Commons and Editions Yvon Blais, 2009) hlm, 724

substansi maupun subyek dalam rangka penyederhanaan dari berbagai macam UU yang masih berlaku.²⁹

A Ahsin Thohari berpandangan bahwa *omnibus law* memiliki arti sebagai sebuah teknik pembentukan UU secara terpadu atau *omnibus law-making technique*. A Ahsin Thohari menjelaskan lebih lanjut bahwa teknik ini dapat memungkinkan satu rancangan UU terpadu yang didalamnya memuat perubahan ataupun penggantian beberapa UU sekaligus.³⁰

Omnibus law merupakan sebuah konsep penyusunan UU memiliki isi merubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan dalam beberapa UU. Konsep *omnibus law* ini berkembang pada sistem hukum *anglo saxon* atau negara-negara *common law* seperti Amerika Serikat, Inggris, Belgia dan Kanada. Opsi *omnibus law* digunakan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya diambil pada saat terjadinya obesitas peraturan yang saling tumpang tindih. Mengambil jalan opsi *omnibus law* pada saat terjadinya obesitas peraturan dinilai sebagai jalan yang tepat dibanding revisi UU dengan menempuh jalan biasa, sebab akan memakan banyak waktu dan biaya yang tidak sedikit.³¹

²⁹ Maria Farida Indrati, "Omnibus Law", UU Sapu Jagat, Harian Kompas, 4 Januari 2020, hlm. 6

³⁰A Ahsin Thohari, Menakar "Omnibus Law", Koran Sindo, 30 Oktober 2019.

³¹Firman Freaddy Busroh, Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan, Arena Hukum, Vol.10, No.2, (Agustus, 2017),, h. 241

3. Legisprudensi

Kegiatan legislasi dapat merupakan kombinasi dari praktik-praktik politik dan hukum. Hal tersebut dapat dipahami bahwa undang-undang yang menjadi peran dalam produksi tatanan hukum, dan saluran politik dipertahankan melalui hukum itu sendiri.³²

Dalam negara hukum, sebenarnya memiliki cita yang mana bukan tentang bentuk, maupun format. Cita negara hukum pada esensinya adalah bahwa penyelenggaraan negara termasuk pemerintahannya harus selalu dilandaskan dan berpegang pada aturan yang baik dan berkeadilan.³³

Negara hukum tentunya memiliki korelasi dengan demokrasi. di Indonesia diaplikasikan dengan cara membangun hukum serta ditegakkan dengan mengacu kepada prinsip demokrasi yang membuat suatu Negara hukum yang demokratis. Sehingga, larangan keras terhadap kekuasaan untuk mengendalikan hukum secara sepihak, dan sebaliknya demokrasi yang diterapkan haruslah sesuai dengan aturan hukum yang telah diterapkan.³⁴

³² Kaando Tuori, *Legislation Between Politics and Law*, dalam *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Ed. Luc J. Wintgensm Oxford and Portland: Hart Publishing, 2002, hlm. 100

³³ Bambang Kesowo, Negara hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar Bagi Perencanaannya, *Arena Hukum Vol. 6 No. 1*, April 2012, hlm, 14-15

³⁴ Muntoha. "Demokrasi dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum FH UII, No. 3 Vol. 1*. 2009. Hlm, 393-394.

Desain suatu negara hukum, menjadi syarat utama untuk menjadikan demokrasi sebagai prinsipnya. Korelasi keduanya dapat dilihat melalui konstitusi sebagai tumpuan utama negara hukum dan demokrasi sebagai sistem untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Korelasi yang jelas tersebut membuat keduanya tidak bisa lepas, sehingga apabila demokrasi tanpa hukum maka akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan menghilangkan makna.³⁵

Dalam mekanisme negara yang menganut sistem demokrasi menjadikan manusia sebagai pemilik kedaulatan secara konsepsinya. Dengan demikian, kekuasaan yang demokratis adalah kekuasaan yang mengedepankan kehendak rakyat (Kedaulatan rakyat) sebagai landasan yang memberikan legitimasi.³⁶

Demokrasi dianggap sebagai sistem yang memiliki konsep berlandaskan kesamaan serta kesederajatan manusia. Manusia ditempatkan di dalam demokrasi sebagai pemegang kedaulatan. Dalam demokrasi, masyarakat ikut andil atau berperan dalam proses pengambilan keputusan melalui kedaulatan rakyat tersebut.³⁷ Untuk menjaga peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan bisa lebih bermakna, maka muncul satu penawaran untuk menerapkan prinsip legisprudensi.

³⁵ *Ibid*, hlm, 393.

³⁶ *Ibid*. hlm, 384

³⁷ Jimly Asshiddiqie. “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia” dan dikutip lagi dalam bukunya “Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi”. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011). hlm, 201

Legisprudensi merupakan sebuah penamaan dari cabang teori hukum yang berkaitan dengan legislasi dari perspektif teori dan praktek. Teori legisprudensi merupakan respon terhadap kajian tentang legal kritik yang menjelaskan mengenai hukum yang tidak lebih dari determinasi kekuasaan. Legisprudensi mengatakan hal yang berbeda, bahwa pembentukan hukum tidak hanya tentang warna dari kepentingan kekuasaan semata, melainkan juga tentang rasionalitas dan legitimasi sosial.³⁸ Hal demikian diperkuat dengan pendapatnya Bankowski yang mengatakan bahwa:³⁹

“Legalism doesn’t so much deny the connection between law and values as hide it and tuck it away from view. Since it concentrates on rules to the exclusion of everything else, the rules lose their sense of contingency. They dominate the entire moral universe”

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Herlambang menjelaskan bahwa legisprudensi memiliki dua aspek yakni teori dan praktik. Pada aspek teori, legisprudensi mempertanyakan perihal konsep kedaulatan. Selain itu juga pada aspek ini mempertanyakan hubungan antara sistem hukum dan realitas sosial, baik dari sisi maupun legislatif, dan juga menilik apa kesamaan diantara keduanya. Sedangkan pada aspek praktik dari pendekatan

³⁸ Idul Rishan, Evaluasi Performa Legislasi dalam Pembentukan Omnibus Law Cipta Kerja: Kajian Legisprudensi, Undang: *Jurna Hukum Vol. 5 No. 1*, hlm. 47-48

³⁹ Luc J Wintgens, *Legisprudence: New Theoretical Approach to Legislation*, London: HART Publishing, 2002, hlm. 12

legisprudensi fokus kepada elaborasi kriteria secara faktual dari rasionalitas perundang-undangan.⁴⁰

Lebih lanjut, Herlambang menjelaskan bahwa legisprudensi pada konteksnya menentang cara pandang legislator yang instrumentalistik sebab hal demikian hanya sekedar menjadikan potensi legalisme dalam wacana dominan ilmu hukum. Legalisme atau cara berfikir hukum yang hanya mengikuti teks semata, sangat berpotensi terjebak dalam alam logika matematis yang justru menjauhkan dari konteks sosial, ekonomi, dan politik tertentu.⁴¹

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Legal Doktrinal, yang mana penelitian ini meneliti politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Batasan Kajian

⁴⁰ Herlambang Perdana Wiratraman, *Legisprudence* dan Pendekatan Sosio-Legal dalam Pembentukan Hukum: Konteks Indonesia, hlm, 3

⁴¹ *Ibid.*

Fokus kajian dalam riset penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah berkaitan dengan politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Sumber Data

Sumber data terdiri dari data primer dan data sekunder. Untuk data sekunder dapat dibagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang akan diuraikan dibawah ini:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu:

- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- Jurnal; Jurnal yang berkaitan dengan metode *omnibus law* dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Buku; buku-buku yang berkaitan dengan metode *omnibus law* dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- Artikel; Artikel yang berkaitan dengan metode *omnibus law* dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Literatur lainnya yang berkaitan dengan metode *omnibus law* dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Bahan hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu:

- Ensiklopedia dan;
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan proposal ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literature, dokumen resmi serta website resmi. Selain itu juga menggunakan wawancara sebagai pelengkap data dalam proposal ini.

5. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan perundang-undangan, yaitu menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang berangkat dari doktrin-doktrin, konsep ilmu hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Pendekatan kasus melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

6. Pengolahan Dan Analisis Data

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui cara deskriptif-kualitatif dengan cara mengidentifikasi data yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis, baik data yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Kemudian seluruh data yang diperoleh dari studi kepustakaan tersebut dilakukan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.



BAB II

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI NEGARA HUKUM DEMOKRASI INDONESIA

A. Politik Hukum

Dari berbagai pengertian atau definisi yang dikemukakan oleh para ahli tentang politik hukum, maka Prof. Mahfud MD dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia*, menyimpulkan bahwa politik hukum adalah “*legal policy*” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.⁴²

Abdul Hakim Garuda Nusantara, mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada

⁴² Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *loc.cit.*

dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.⁴³

Empat faktor yang menjelaskan mengenai wilayah kerja politik hukum yang mencakup teritorial berlakunya politik hukum dan proses pembaruan dan pembuatan hukum yang berdimensi *ius constitutum* serta menciptakan hukum yang berdimensikan *ius constituendum*.⁴⁴

Hukum dalam hal pembuatan dan penerapannya kerap kali mendapatkan intervensi oleh politik sehingga muncul satu pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik terhadap hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat *konfigurasi* kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum dalam hal ini tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam

⁴³ *Ibid*, hlm.14.

⁴⁴ M. Ilham F Putuhena, "Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", *RechtsVinding* 2, no. 3 (2013), hlm. 10.

perumusan materi dan pasal-pasal nya maupun dalam implementasi dan penegakannya.⁴⁵

Pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik terhadap hukum menimbulkan asumsi bahwa hukum merupakan produk politik apabila dilihat dari situasi dan kondisi Indonesia saat ini. Menjawab pertanyaan tersebut mengenai hubungan antara keduanya itu, hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas, bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang (UU) sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi UU. Undang-Undang yang lahir dari kontestasi politik itu dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik itu. Inilah dimaksud pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid*, hlm.10.

⁴⁶ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *op. cit.* hlm.10.

K.C. Wheare mengemukakan bahwa konstitusi yakni semua peraturan perundang-undangan dalam keorganisasian negara merupakan *resultante* (produk kesepakatan politik) sesuai dengan situasi politik, ekonomi, dan sosial pada saat dibuat. Pernyataan tersebut, tertuang sebagai berikut,

*Constitution, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic the society at that time.... A constitution is indeed the resultant of parallelogram of forces-political, economic and social-which operate at that time of its adoption.*⁴⁷

Pengertian-pengertian yang dipaparkan di atas, menggiring kepada pembahasan mengenai politik hukum untuk mencapai tujuan negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal sebagai berikut:

1. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang di idamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalian nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum.
2. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
3. Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum.
4. Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

⁴⁷ K.C. Wheare, *the modern constitutions*, Oxford University Press, 3Rd Impression, NewYork-Toronton (1975), hlm. 67.

5. Pemegaran hukum dengan prolegnas dan *judicial review*, *legislative review*, dan sebagainya.⁴⁸

Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa bagaimanapun hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum nasional harus diarahkan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak berkeadilan dan menindas hak-hak asasi manusia; sehingga politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam satu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945.⁴⁹

Istilah “hukum” jika dilihat dari pohon ilmiah hukum sangat luas cakupan atau bidang-bidang, dalam studi ini difokuskan pada hukum publik yang secara spesifik mengambil lingkup Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai suatu bidang yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) atau hukum-hukum bidang publik. Selain itu, studi ini mengartikan hukum sebagai peraturan perundang-undangan berpangkal pada undang-undang dasar yang secara hirarki melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Akan

⁴⁸ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *op.cit.* hlm.16.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 17.

tetapi, pokok bahasannya diarahkan pada UU dalam arti formal, yakni produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan UU dalam arti materiil dipergunakan untuk mempertajam analisis atas UU dalam arti formal tersebut.⁵⁰

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis memiliki karakter produk hukum yang *responsif/populistik*, yakni produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Adapun konfigurasi politik otoriter memiliki karakter produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.⁵¹

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 30.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 32.

Politik Hukum bisa dijelaskan sebagai kehendak atau kemauan negara terhadap hukum. Dapat diterangkan bahwa hukum itu dibentuk dengan tujuan apa serta kemana arah tujuannya. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya, Politik hukum itu adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Oleh karenanya, negara membuat suatu rancangan maupun rencana pembangunan hukum nasional melalui politik hukum.⁵²

Politik hukum nasional di Indonesia sebagai pedoman dasar atas segala bentuk dan proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum. Sistem hukum tersebut merupakan suatu kesatuan hukum dan perundang-undangan yang didalamnya memiliki komponen yang saling keterkaitan, yang dibuat untuk mencapai tujuan negara dengan mengacu kepada dasar dan cita hukum negara yang terdapat di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.⁵³ Adapun tujuan politik hukum nasional meliputi aspek sebagai berikut:

1. Sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yan dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; dan

⁵² Cindy Permata Sari, “Politik Hukum di Indonesia”, Universitas Sriwijaya(2019), hlm.4.

⁵³ *Ibid*, hlm.5.

2. Dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.⁵⁴

UUD 1945 Pasal 4 (1) dan pasal 17, sistem yang dianut UUD adalah presidensial. Sebab kedua pasal tersebut mengatur pola hubungan yang ada pada sistem presidensial, yaitu *pertama*, presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. *Kedua*, menteri diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada presiden, bukan kepada DPR. Pola hubungan khas yang demikian itu merupakan unsur penting dalam demokrasi pancasila.

UUD 1945 juga menginginkan demokrasi sebagai prinsip dalam kehidupan bernegara, yakni melalui UUD NRI 1945 Pasal 1 Ayat (2) yang menginginkan kedaulatan ada di tangan rakyat serta dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar.

Undang-undang yang berkarakter konservatif memberikan “*space*” yang luas kepada pemerintah untuk membuat interpretasi dengan berbagai peraturan pelaksanaan melalui delegasi perundang-undangan maupun *droit function*, yakni menentukan secara sepihak materi peraturan yang bersifat enunsiatif. Kenyataan ini dapat juga memberi peluang kepada pemerintah untuk

⁵⁴ *Ibid*, hlm.5.

membuat peraturan pelaksanaan atas UU menurut visi dan kekuatan politiknya sendiri.⁵⁵

Hans Kelsen di dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State* mengemukakan:⁵⁶

“If the new government is able to maintain the new constitution in an efficacious manner, then this government and this constitution are, according to international law, the legitimate government and the valid constitution of state.”

Mahfud MD. menjelaskan bahwa politik hukum meliputi: pembangunan hukum yang berintikan dilakukannya pembaharuan atau pembentukan terhadap materi-matero hukum agar dapat mengakomodir kebutuhan yang ada; pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, baik dalam hal penegasan terkait penegasan fungsi lembaga negara maupun pembinaan terhadap penegak hukum.⁵⁷

B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁵⁵ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *op.cit*, hlm. 80.

⁵⁶ Hans Kelsen, *General Theory of law and state*, (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 67.

⁵⁷ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet.II, Jakarta: LP3ES, 2001, hlm. 9

Studi yang dilakukan oleh Sundari dan Zulfatul Amalia yang berjudul Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi, pada poinnya menjelaskan bahwa dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam proses penyusunannya tidak menggunakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵⁸

Lebih lanjut, Sundari dan Zulfa menyebutkan dalam pembentukan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaannya serta kehasilgunaanm dan kejelasan rumusan serta keterbukaan.⁵⁹

Susi Dwi Harijanti, Guru besar Hukum Tata Negara FH Unpad dalam tulisannya yang berjudul “Dimatikannya” Asas dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja, memulai penjelasannya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 2 dan ayat 3 yang merupakan bab fundamental penyelenggaraan negara Indonesia, sebab didalamnya menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan negara harus sesuai dengan asas-

⁵⁸ Sundari dan Zulfatul Amalia, Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi, *Jurnal Rechten: Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Vol.2 No.3, 2020, hlm. 21

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 26-27

asas yang ada. Asas-asas tersebut ialah asas negara hukum dan asas demokrasi yang kemudian digandengkan menjadi asas negara hukum yang demokratis.⁶⁰

Kajian yang dilakukan oleh Ramanata Disurya dan kawan-kawan yang berjudul Pelanggaran Asas dalam Penyusunan dan Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja menilai bahwa terjadi pelanggaran terhadap asas dalam penyusunan dan pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja. Dalam kajiannya menjelaskan bahwa setidaknya ada beberapa asas yang dilanggar, seperti asas kecermatan apabila dikaitkan dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AAUPB), asas partisipatif apabila merujuk kepada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta asas konstiusionalitas terkait metode omnibus law yang digunakan.⁶¹

Hukum pada hakikatnya memiliki tujuan pokok yang mulia, yakni menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dalam kehidupan bermasyarakat, tentunya tidak dibenarkan untuk melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam peraturan hukum. Dan pada akhirnya, hukum memiliki fungsi untuk mengatur keseimbangan antara hak dan kewajiban manusia didalam kehidupan sosial, serta mewujudkan keadilan dalam hidup bersama. Jeremy Bentham pun

⁶⁰ Susi Dwi Harijanti, "Dimatikannya" Asas dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja, diakses pada <http://www.bantuanhukum.or.id/>, 13 Januari 2020, hlm. 1

⁶¹ Ramanata Disurya dan kawan-kawan, Pelanggaran Asas dalam Penyusunan dan Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal Solusi*, 2021, hlm. 25

menjelaskan bahwa hukum dapat diakui apabila ia memberikan kemanfaatan yang besar terhadap banyak orang.⁶²

Agar hukum yang dibuat sesuai dengan cita-cita yang diinginkan bersama, maka dibutuhkan asas atau dasar dalam membentuk hukum. Oleh karenanya, asas hukum menjadi prinsip yang sangat fundamental dalam hukum. Dijelaskan demikian, sebab asas hukum menjadi landasan yang sangat luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.⁶³

Banyak para ahli yang memberikan pengertian mengenai asas hukum, yang pada dasarnya memiliki pemahaman yang cenderung sama dalam memaknai apa itu asas hukum. Sebut saja misalnya van Eikema Hommes, dia memberikan penjelasan asas hukum ialah merupakan dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku, asas hukum tidak bisa dimaknai sebagai norma-norma hukum yang konkrit.⁶⁴

The Liang Gie menjelaskan bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa memberikan tata cara khusus mengenai

⁶² Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal Theory Dan Teori Peradilan Judicialprudence*, (Makasar: Kencana, 2007) hlm, 76

⁶³ Albert Hamonangan Pardosi, *Kekuatan Berlakunya Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis* dalam Pasal 19 Ayat (2) UU No. 18 Tahun 2003 Tentang Advokat Dihubungkan dengan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantas Korupsi, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2012, hlm, 26

⁶⁴ Soedikno Martokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm, 34

apa-apa maupun bagaimana penerapannya, asas hanya sebuah petunjuk yang diterapkan pada serangkaian perbuatan.⁶⁵

Paul Scholten menjelaskan bahwa asas hukum merupakan kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesuaian kepada hukum, yang merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.⁶⁶

Lebih lanjut, Paul Scholten menjelaskan bahwa sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtstregel*). Ia berpandangan bahwa asas hukum untuk dapat dijadikan sebagai sebuah aturan hukum merupakan suatu hal yang tidak mungkin sebab satu asas hukum memiliki pengertian yang sangat umum. Penerapan asas hukum secara langsung melalui peta konsep atau pengelompokan sebagai aturan merupakan suatu hal yang mustahil, sebab sebelum hal demikian dilakukan harus dibentuk isi yang konkrit. Dengan demikian, Scholten ingin mengatakan bahwa asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak dapat dimengerti tanpa asas hukum.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid*, hlm, 34

⁶⁶ *Ibid*, hlm, 34

⁶⁷ Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht, Algemeen deel*, Zwolle:Tjeenk Willink, 1954, hlm 83-84. Dikutip kembali oleh A.Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Ri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis

Soedikno Mertokusumo menjelaskan bahwa asas hukum bukanlah peraturan konkrit, melainkan hanya pemikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkrit. Peraturan konkrit tersebut terdapat dalam dan di belakang dari sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim yang merupakan hukum positif.⁶⁸

Selanjutnya, Soedikno menjelaskan bahwa fungsi asas hukum terbagi menjadi dua. Fungsi dalam hukum, dan fungsi dalam ilmu hukum. Fungsi dalam hukum dijelaskan oleh Soedikno bahwa asas dalam hukum mendasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-undang dan hakim (fungsi ini bersifat mengesahkan) serta memiliki pengaruh yang normatif dan mengikat para pihak. Sedangkan fungsi dalam ilmu hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan (eksplikatif), tujuannya adalah memberikan ikhtisar. Sifatnya tidak normatif dan tidak tergolong sebagai hukum positif.⁶⁹

Selain itu, Soedikno juga menjelaskan bahwa asas hukum dapat dipahami menjadi dua bagian. Asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas hukum

Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita VI), Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm, 302

⁶⁸ Soedikno Martokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, *Op.Cit.*, hlm, 34

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 36

umum ialah asas hukum yang yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum seperti asas *asas restitution in integrium*, asas *lex posteriori derogate legi priori*, asas bahwa apa yang lahirnya tampak benar maka sementara harus dianggap demikian, sampai diputus lain oleh pengadilan.⁷⁰

Asas hukum khusus sering dipakai sebagai penjabaran dari asas hukum umum seperti asas *pacta sunt servanda*, asas *konsensualisme*, asas praduga tak bersalah. Asas hukum khusus memiliki fungsi dalam bidang yang lebih spesifik seperti dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dan lain sebagainya.⁷¹ Termasuk asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas hukum atau yang disebut sebagai "*principle*" dalam bahasa inggris selalu melatarbelakangi peraturan konkrit serta pelaksanaan hukum. Peraturan konkrit seperti undang-undang tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, begitu juga dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum. Hal demikian juga dipertegas oleh pendapat Dragon Milonovic. Dragon menjelaskan bahwa asas-asas sebagai koordinasi tentang pembenaran yang ada pada hukum secara terus-menerus dan tersistem.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 36

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 36

⁷² Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal Theory dan Teori Peradilan Judicialprudance Op.Cit.*, hlm. 14

Bentuk dan kekuatan asas hukum sejak dahulu telah disadari dan diyakini akan pentingnya asas-asas hukum sebagai prinsip dalam membentuk undang-undang, hal demikian agar tercapainya cita-cita dan terhindar dari tindakan yang sewenang-wenang. Satjipto Raharjo mengemukakan hal yang sama dengan para ahli lainnya yang menjelaskan bahwa asas tidak dikategorikan sebagai norma hukum, namun asas hukum adalah jiwa dari norma hukum itu sendiri.⁷³

Asas yang dikenal dalam sistem hukum Indonesia salah satunya adalah asas *non-retroaktif*. Asas *non-retroaktif* adalah asas yang menjelaskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut, karena ada hal-hal yang tidak dapat disimpangi dalam keadaan apapun. Sebab setiap produk perundang-undangan berlaku sejak diundangkan.⁷⁴

Pemberlakuan asas *non-retroaktif* merupakan wujud dari perlindungan atas Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun dan oleh siapa pun, termasuk lembaga eksekutif, yudikatif, maupun legislatif. Hak-hak yang diakui seperti hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak

⁷³ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perilaku*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 160

⁷⁴ Rifai Hadi, *Apa Itu Asas Non-Retroaktif?* (Pengertian, Dasar Hukum, dan Contoh), 23 April 2022, website: <https://www.rifaihadi.com/apa-itu-asas-non-retroaktif/>

kemerdekaan pikiran, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak dan hak diakui didepan hukum tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.⁷⁵

Asas *non-retroaktif* memiliki kebalikan yang disebut dengan asas *retroaktif*. Sifat *retroaktif* pada prinsipnya menjelaskan bahwa berlakunya undang-undang terhadap peristiwa yang telah terjadi sebelum undang-undang tersebut disahkan. Dalam pandangan yang dijelaskan oleh Elmer A. Driedger menjelaskan bahwa ada tiga sub-bagian yang menjelaskan bahwa hukum itu dianggap *retroaktif*, yaitu:⁷⁶

1. Undang-Undang yang dibuat membawa akibat baik terhadap peristiwa sebelumnya;
2. Undang-Undang yang dibuat membawa akibat buruk terhadap peristiwa yang sebelumnya terjadi;
3. Undang-Undang yang dibuat berlaku atas hukuman terhadap peristiwa kesalahan yang telah dilakukan sebelum undang-undang tersebut disahkan.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman atau prinsip-prinsip yang menjadi rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pembagiannya, I.C. van der Vlices

⁷⁵ *Ibid.* website: <https://www.rifahadi.com/apa-itu-asas-non-retroaktif/>

⁷⁶ Charles Sampford, *Retrospectivity and the rule of law*, C. Sampford: Oxford University Press, 2006, hlm. 17

membagi kedalam dua bagian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yakni asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:⁷⁷

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ atau lembaga yang tepat;
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapat dilaksanakan;
5. Asas konsensus.

Adapun asas-asas material meliputi:

1. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar;
2. Asas tentang dapat dikenali;
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Sama halnya I.C. van der Vlices, A. Hamid S. Attamimi membagi dua bagian mengenai asas-asas pembentukan peratran perundang-undangan yang

⁷⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, cetakan 11 Tahun 2013, hlm. 226

baik. Pembagian tersebut ialah asas formal dan asas material. Pembagian mengenai asas-asas formal ialah sebagai berikut;⁷⁸

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/lembaga yang tepat;
4. Asas materi muatan yang tepat;
5. Asas dapat dilaksanakan;
6. Asas dapat dikenali.

Adapun asas-asas material ialah sebagai berikut;

1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.
- O. Notohamidjodjo menjelaskan terkait fungsi asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang baik ialah sebuah asas hukum yang merupakan dasar-dasar ataupun petunjuk (*ritchlijin*) dalam pembentukan

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 230

hukum postif, atau dalam praktik hukum sebagai sebuah arti yang menjelaskannya.⁷⁹

Selain itu, Philipus M. Hadjon menjelaskan juga terkait fungsi asas peraturan perundang-undangan yang baik. M.Hadjon menyampaikan sebagai berikut;

“ pada hakikatnya asas peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku”

Dan A. Hamid S. Attamimi menjelaskan terkait fungsi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai berikut:⁸⁰

“.... Memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (toetsen), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku”.

Adapun dalam pembentukannya, UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 memberikan instruksi bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki

⁷⁹ Yuliandri, *asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2013), hlm. 163

⁸⁰ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.Cit.*, hlm, 166

dasar kepada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Adapun asas-asas tersebut ialah;⁸¹

- h. Kejelasan tujuan;
- i. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- j. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- k. Dapat dilaksanakan;
- l. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- m. Kejelasan rumusan; dan
- n. Keterbukaan.

Penjelasan terkait asas-asas tersebut diatas dijelaskan melalui tabel berikut:⁸²

Tabel 2.1: Penjelasan Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang

No	Asas	Penjelasan
1.	Kejelasan Tujuan	Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
2.	Kelembagaan	Setiap jenis perundang-undangan harus dibuat

⁸¹ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5

⁸² Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Op.Cit.*, hlm. 30-31

		oleh lembaga maupun pejabat pembentukan peraturan perundang-undangan yang memang berwenang. Apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk oleh lembaga maupun pejabat yang tidak berwenang, maka peraturan tersebut batal demi hukum
3.	Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan	Pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan
4.	Dapat Dilaksanakan	Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut ditengah pengaplikasiannya, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis
5.	Kedayagunaan dan Kehasilgunaan	Pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk memang sebab benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
6.	Kejelasan Rumusan	Pembentukan peraturan perundang-undangan

		<p>harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya</p>
7.	Keterbukaan	<p>Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan</p>

Asas-asas Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang dijelaskan diatas merupakan landasan atau tumpuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Padanan asas yang berarti prinsip kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat, dan bertindak. Pemahaman terhadap asas dalam pendekatan ilmu hukum merupakan landasan utama yang

menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Didalam asas hukum mengandung tuntutan etis, dan dapat dikatakan bahwa melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis.

Dengan demikian penggunaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting dalam memastikan suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan koridornya serta menjaga kualitas suatu Undang-Undang agar sesuai dengan cita hukum yang diinginkan.

2. Metode Omnibus Law

Kajian Bayu Dwi Anggono di awal 2020 yang berjudul *Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia* memberikan pandangan bahwa metode *omnibus law* akan sulit diterapkan dalam sistem hukum Indonesia yang menganut sistem hukum *civil law*. Selain itu Bayu beranggapan bahwa metode *omnibus law* akan sulit diterapkan di Indonesia sebab dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia selalu memiliki landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang pada penerapannya dengan

metode *omnibus law* dianggap akan sulit untuk memastikan tiga landasan tersebut akan dipertahankan.⁸³

Berbeda dengan pandangan yang diutarakan oleh Ima Mayasari yang menjelaskan bahwa penerapan sistem yang lahir dalam sistem hukum *common law* dan diterapkan pada negara yang menganut sistem *civil law* (Indonesia) adalah sesuatu yang tidak salah. Ima beranggapan bahwa penerapan sistem *omnibus law* di negara yang menganut sistem *civil law* adalah sebuah terobosan dalam dunia *ecosystem* dan *global governance*.⁸⁴

Tulisan Nur Rizkiya Muhlas yang berbentuk skripsi berjudul Penerapan Konsep Omnibus Law dalam Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia menjelaskan bahwa urgensi penerapan metode *omnibus law* di Indonesia sebab terjadinya obesitas regulasi, disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang kemudian Nur Rizkiya beranggapan bahwa metode *omnibus law* atau *omnibus bill* ini menjadi opsi jalan keluar untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut.⁸⁵

⁸³ Bayu Dwi Anggono, *Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undang Indonesia*, *Jurnal RechtVinding*, Vol. 9 No. 1, 2020, hlm. 17

⁸⁴ Mayasari, *Menggagas Omnibus Law*, dimuat dalam <https://kumparan.com/drima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses tanggal 4 Januari 2022

⁸⁵ Nur Rizkiya Muhlas, *Penerapan Konsep Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, Skripsi: Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, 2021, hlm. 4

Konsep *omnibus law* ini berkembang pada sistem hukum *anglo saxon* atau negara-negara *common law*. Opsi *omnibus law* digunakan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya digunakan pada saat terjadinya obesitas peraturan yang saling tumpang tindih. Mengambil jalan opsi *omnibus law* pada saat terjadinya obesitas peraturan dinilai sebagai jalan yang tepat dibanding revisi UU dengan menempuh jalan biasa, sebab akan memakan banyak waktu dan biaya yang tidak sedikit.⁸⁶

Jimly Asshiddiqie menjelaskan secara ringkas bahwa pada pelaksanaannya metode *omnibus law* dapat dipraktekkan dengan dua pola, yaitu: *Pertama*, dengan pola satu Undang-Undang mengubah banyak Undang-Undang sekaligus dengan mengubah bagian-bagian tertentu dalam Undang-Undang itu tanpa menyebabkan dicabutnya Undang-Undang tersebut; *Kedua*, Satu Undang-Undang mengintegrasikan banyak Undang-Undang menjadi satu kesatuan Undang-Undang baru dengan mencabut semua Undang-Undang lama yang diintegrasikan tersebut dengan sekaligus mengubah sebagian dari materi undang-undang yang lama dengan sesuai kebutuhan.⁸⁷

Omnibus law merupakan suatu metode yang tidak haram hukumnya untuk diterapkan pada sistem hukum *civil law*. Hal tersebut didasarkan pada

⁸⁶Firman Freaddy Busroh, *Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanian*, *Arena Hukum*, Vol.10, No.2, (Agustus, 2017), hlm. 241

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *omnibus law dan penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 222

pendapat yang pernah diutarakan oleh Maria Farida Indrati yang menjelaskan bahwa *omnibus law* merupakan suatu metode yang biasa digunakan di negara-negara yang mengadopsi hukum umum. Sebagaimana perkembangan saat ini bahwa negara-negara yang *common law* telah mengadopsi mekanisme pengaturan sesuatu objek perbuatan, peristiwa, maupun keadaan dalam bentuk hukum sendiri. Hal demikian menggambarkan bahwa di era *postmodernisme* telah terjadi pergeseran pemahaman dan praktek pembentukan hukum secara simultan antara sistem *common law* dengan *civil law*. *Omnibus law* merupakan sebuah konsep penyusunan UU memiliki isi merubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan dalam beberapa UU.⁸⁸

Selanjutnya Maria Farida menjelaskan bahwa *omnibus law* sebagai satu Undang-Undang yang baru, mengandung berbagai macam substansi maupun berbagai macam subjek sebagai usaha penyederhanaan dari berbagai Undang-Undang yang masih berlaku. Maria Farida beranggapan bahwa *omnibus law* tidak sama dengan Undang-Undang payung atau dikenal dengan istilah *raamwet* atau *basiswet*, atau *moederwet* yang memiliki konsepsi bahwa Undang-Undang yang merupakan induk memiliki Undang-Undang “anak”

⁸⁸ Supriyadi dan Andi Intan Purnamasari, Gagasan Penggunaan *Omnibus Law* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Loc.Cit.*

sebab Undang-Undang payung dapat melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjut dengan cara delegasi kepada Undang-Undang lainnya.⁸⁹

Selama ini, perubahan atau pencabutan dalam teknik pembentukan Undang-Undang di Indonesia lazimnya menggunakan cara satu usulan perubahan Undang-Undang akan mengubah atau mencabut satu Undang-Undang saja serta tidak mengubah substansi Undang-Undang lain. Sedangkan *omnibus law* dalam konsepnya dapat mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai Undang-Undang hanya melalui satu usulan pembentukan Undang-Undang kepada lembaga legislatif.⁹⁰

Apabila berkaca kepada negara-negara yang menerapkan metode *omnibus law*, maka penulis melihat akan perbedaan-perbedaan yang muncul sebab dari penyesuaian penerapan di berbagai negara tersebut. Sebutlah misalnya Kanada. Dalam penerapannya, Kanada mensyaratkan akan penerapan *omnibus law* dengan ketentuan-ketentuan yang saling berkaitan. Dengan banyaknya topik yang dibahas, parlemen Kanada memilih jalan alternatif untuk memecah pembahasan rancangan menjadi beberapa rancangan undang-undang. Pemecahan topik tersebut didasari akan banyaknya kritik dan reaksi

⁸⁹ Maria Farida Indrati, “*omnibus law*” UU Sapu Jagat?, *Loc.Cit.*

⁹⁰ Bayu Dwi Anggono, *Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 23

penolakan terhadap metode *omnibus law* yang disusun dan disahkan dalam waktu yang sangat singkat, sehingga dalam prosesnya memberikan ruang yang sangat sempit bagi anggota parlemen dan masyarakat untuk mengkajinya secara mendalam.⁹¹

Sedangkan di Amerika Serikat, di negara bagian memberikan batasan berlakunya metode *omnibus law* dengan ketentuan *single subject rules*. Akan tetapi, ketentuan tersebut tidak diberlakukan pada tingkat pemerintahan federal, yang mengakibatkan dalam rancangan undang-undang yang menggunakan metode *omnibus law* mudah ditunggangi kepentingan politik tertentu.⁹²

Di Inggris, persoalan banyaknya pasal dan luasnya cakupan rancangan undang-undang yang menggunakan metode *omnibus law* sudah di kritik sejak tahun 1860-an. Kritik tersebut tentunya muncul sebab sulitnya mencermati seluruh pasal dalam rancangan yang diajukan, serta terdapat pasal-pasal yang tidak relevan dengan judul dan tujuan yang ingin dicapai. Dengan demikian, *political an constitutional reform committee of the UK parliamentary* mewajibkan adanya dua unsur penting yang harus dipenuhi dalam penggunaan metode *omnibus law*, hal tersebut ialah: *pertama*, bahwa setiap

⁹¹ Stephanie Juwana, dkk. *Sistem dan praktik omnibus law di berbagai negara dan analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*, Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative, 2020, hlm. 13

⁹² Ibid., hlm. 16

pasal yang tercantum harus memiliki hubungan langsung dengan tujuan utama dari rancangan undang-undang yang diajukan; serta yang *kedua*, terdapat alasan argumentasi yang kuat bahwa pasal-pasal dalam rancangan undang-undang tidak dapat dipecah menjadi beberapa undang-undang tersendiri.⁹³

Dinamika berbeda terjadi di Selandia Baru. Penerapan *omnibus law* sudah lazim diterapkan di Selandia Baru. Sehingga penerapannya dianggap berlebihan. Hal demikian dapat dilihat dari sejarah 1088-1991, yang mana dalam *finance bill* diatur berbagai topic yang sebagian besarnya tidak berkaitan dengan budget. Dengan demikian, *standing orders* pada tahun 1995 memberikan batasan topic dan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat disusun menggunakan metode *omnibus law*. Selain hal demikian, *standing orders* membatasi bahwa penggunaan metode *omnibus bill* dapat dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan yang diubah memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya atau *interrelated topic*, selain itu juga harus memiliki kesamaan sifat, atau telah disetujui oleh *Parlementary Bussiness Committee*.⁹⁴

Sedangkan di Jerman, memiliki ketentuan yang ketat. Dalam penggunaannya, metode *omnibus law* hanya boleh mengatur tentang satu subjek saja. Dalam penggunaan metode *omnibus law*, dimungkinkan mengubah pengaturan pada peraturan turunan atau peraturan pelaksana

⁹³ Ibid., hlm. 20

⁹⁴ Ibid., hlm. 23

dengan alasan bahwa hal tersebut diperlukan. Disisi lain, Negara-Negara bagian dalam praktiknya selalu aktif melakukan penyesuaian peraturan daerahnya masing-masing terhadap peraturan yang dibuat menggunakan metode *omnibus law*.⁹⁵

Bayu Anggono dalam kajiannya menjelaskan bahwa Metode *omnibus law* yang diterapkan diberbagai negara merupakan metode yang diterapkan agar pembentuk Undang-Undang mudah dalam mengambil kesepakatan atau persetujuan rancangan peraturan baru serta bisa terhindar dari kebuntuan politik oleh sebab isi dari Undang-Undang omnibus sangat kompleks dan memiliki banyak substansi. Karena hal tersebut perbedaan kepentingan dapat diakomodir dengan cara masing-masing substansi yang diinginkan anggota parlemen dapat dimasukan.⁹⁶ Hal demikian senada dengan pendapat yang diutarakan oleh Louis Massicotte yang mengatakan bahwa;⁹⁷

“Omnibus bills, when presented in legislature where members are free to vote as they wish, may include the outcome of complex negotiations between self-intereted legislator”

⁹⁵ Ibid., hlm. 25

⁹⁶ Bayu Dwi Anggono, *Omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang: peluang adopsi dan tantangannya dalam sistem perundang-undangan Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 24

⁹⁷ Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review/Spring 2013, hlm.15

Louis Massicotte menjelaskan lebih lanjut bahwa ada dua manfaat dari diadopsinya metode *omnibus law* dalam teknik pembentukan perundang-undangan. Keuntungannya ialah: *pertama*, teknik omnibus law dapat mengefisiensi waktu dan mempersingkat proses legislasi, karena tidak perlu melakukan perubahan terhadap banyak Undang-Undang yang akan dirubah, namun cukup hanya melalui satu rancangan Undang-Undang yang memiliki substansi banyak Undang-Undang atau berbagai Undang-Undang. Dengan demikian maka meminimalisir atau dapat menghindari banyaknya perdebatan anggota legislatif. *Kedua*, terhindar dari prinsip menang-kalah antara partai minoritas dengan partai mayoritas, sebab banyaknya substansi yang ada maka partai minoritas memiliki opsi menolak suatu substansi namun menerima substansi yang lain.⁹⁸

Penerapan metode *omnibus law* diakui bahwa dengan menerapkannya dapat mengakomodir banyak pemangku kepentingan di parlemen, meskipun memiliki tingkat kerumitan yang tinggi. Hal demikian diakui oleh A Gluck, A J O'Connel dan R Po yang mengatakan bahwa:⁹⁹

"...what unites omnibus vehicles in both branches is their length, complexity, and the way in which they often bring together multiple congressional and administrative stakeholders."

⁹⁸ *Ibid*, hlm, 15

⁹⁹ A. Gluck, A J O'Connel dan R Po, *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking, Columbia Law Review Vol.115: 1789*, 2015, hlm. 1803

Dalam pendapat lain, perihal manfaat dari penggunaan metode *omnibus law* menyebutkan bahwa setidaknya ada empat manfaat dari penerapan metode ini. Empat manfaat tersebut ialah: yang *Pertama*, mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan perlunya mengubah banyak ketentuan di berbagai Undang-Undang disebabkan tidak perlu melakukan usulan perubahan satu persatu terhadap Undang-Undang yang ingin diubah; *Kedua*, mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU, sebab terdapat banyaknya substansi yang dimuat dalam penerapan metode *omnibus law*. Maka anggota parlemen dapat kesempatan untuk berkompromi untuk bertukar kepentingan; *ketiga*, dapat memberikan efisiensi biaya dalam proses legislasi, sebab apabila dibandingkan dengan metode pembentukan peraturan yang biasa dilakukan maka akan banyak memakan biaya; *keempat*, harmonisasi pengaturan akan terjaga, hal demikian dikarenakan perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai Undang-Undang dilakukan dalam satu proses pembentukan peraturan Undang-Undang.¹⁰⁰

Ditengah kelebihan-kelebihan yang terdapat dalam metode omnibus law, tentunya tidak lepas akan kritik-kritik yang disampaikan juga oleh para ahli. Sinclair dan Smith mengatakan bahwa:

¹⁰⁰ Bayu Dwi Anggono, Omnibus law sebagai teknik pembentukan undang-undang: peluang adopsi dan tantangannya dalam sistem perundang-undangan, *Op.Cit.*, hlm. 26

“This technique changes the deliberative process. Omnibus bills are often fast-tracked through committees with fewer hearings and less markup consideration than would be expected from several important standard bills.”

Sinclair dan Smith ingin menjelaskan bahwa metode *omnibus law* dapat mengubah sistem demokrasi menjadi tidak *deliberative*, sebab tuntutan banyaknya kuantitas substansi yang dibahas dengan waktu yang cenderung singkat membuat minimnya partisipasi pada ruang publik. Hal tersebut tentunya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan metode standar.¹⁰¹

Aaron Wherry juga menjelaskan dalam kritiknya terhadap metode *omnibus law*. Aaron beranggapan bahwa metode *omnibus law* adalah metode pembentukan Undang-Undang yang kurang demokratis dan berimbas pada praktik hukum yang pragmatis. Sehingga dengan diterapkannya metode *omnibus law*, parlemen dianggap tidak responsif terhadap kompleksitas kepentingan dan aspirasi fraksi-fraksi yang telah menyusun dan mengkompromikan kepentingan-kepentingan dalam Undang-Undang yang dihapus dengan metode *omnibus law*.¹⁰²

¹⁰¹ Glan S. Krutz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, ohio state university Press, hlm.141

¹⁰² Mirza Satria Buana, Menakar Konsep *Omnibus Law* dan *Consolidation Law* untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, Penataan Regulasi di Indonesia, Jember, 2017, hlm. 312

Kajian yang dilakukan oleh Idul Rishan dan Imroatun Nika yang berjudul *Inkompatibilitas Metode Omnibus Law dalam Penyederhanaan Regulasi*, menjelaskan bahwa tidak ada korelasi penggunaan metode *omnibus law* dengan upaya penyederhanaan regulasi. Dalam kajian menjelaskan bahwa ada tiga alasan mengapa tidak ada korelasi penggunaan metode *omnibus law* dengan penyederhanaan regulasi: *pertama*, tidak adanya indikator ambang batas kenormalan regulasi; *kedua*, metode *omnibus law* lebih kompatibel sebagai teknik penyederhanaan legislasi; dan yang *ketiga*, metode *omnibus law* melahirkan kebutuhan sinkronisasi regulasi yang kompleks dan potensial menambah jumlah regulasi.¹⁰³

Selain itu, metode *omnibus law* memiliki kelemahan dalam ketelitian terhadap isi Undang-Undang. Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang menginginkan wakil-wakil yang dipilih mereka untuk dapat teliti dan kritis dalam pembahasan isi Undang-Undang yang akan disahkan, menelaah secara hati-hati dan berdebat untuk memperjuangkan kehendak masyarakat di parlemen. Hal tersebut merupakan kritik yang disampaikan oleh Adam M Dodek, dalam kritiknya menyampaikan bahwa:¹⁰⁴

¹⁰³ Idul Rishan dan Imroatun Nika, *Inkompatibilitas Metode Omnibus Law Dalam Penyederhanaan Regulasi*, *JH Ius Quia Iustum Vol.29 Issue 1*, 2022, hlm. 166

¹⁰⁴ Adam M Dodek, *omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, *Ottawa Law Riview*, Vol.48:1, hlm. 9

“...omnibus bills make it difficult for parliamentarians to properly scrutinize a bill’s content and exercise their function in holding the government to account.”

Kurangnya ketelitian terhadap isi dari Undang-Undang yang dibahas dalam penggunaan metode *omnibus law* juga di sampaikan oleh Louis Massicotte yang dalam inti kritiknya menyampaikan bahwa sebab banyaknya topic yang dibahas melalui metode *omnibus law* menyebabkan kurangnya ketelitian dan kehati-hatian dalam penyusunan Undang-Undang, serta suatu hal yang tidak mungkin dapat diperiksa secara optimal. Adapun penyampaian Louis tersebut sebagai berikut:¹⁰⁵

“when a bill deals with topics as varied as sheries, unemployment insurance and environment, it is unlikely to be examined properly if the whole bill goes to the standing committee on finance.”

Penerapan metode *omnibus law* bukan tanpa tantangan, khususnya apabila ingin menerapkan dalam sistem pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Bayu Dwi Anggono dalam tulisannya menyebutkan setidaknya ada enam tantangan besar mengadopsi metode *omnibus law* di Indonesia, yakni: *Pertama*, permasalahan regulasi di Indonesia yang kompleks, bukan hanya perihal teknik atau tata cara penyusunan UU saja; *Kedua*, terdapatnya landasan filosofi tiap-tiap Undang-Undang yang diubah menggunakan

¹⁰⁵ Louis Massicotte, *Bills in Theory and Practice, Loc.Cit.*, hlm.16

metode *omnibus law*; *ketiga*, prinsip supremasi konstitusi telah membatasi bagian-bagian dan batasan untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan; *keempat*, ketidakpastian hukum sebab adanya ego sektoral antar penyelenggara negara; *kelima*, parameter penggunaan metode *omnibus law* terhadap kapan metode ini dapat digunakan; *keenam*, pada semua tahapan dijamin keterlibatan partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan.¹⁰⁶

C. Legisprudensi

Persoalan legislasi di Indonesia disampaikan oleh Herlambang Perdana Wiratraman pada pokoknya ialah masih berputar pada kisaran mempertanyakan bagaimana kualitas dan proses legislasi dapat mendekati isi dengan cita keadilan, serta bagaimana merespon politik perundang-undangan agar tidak terjebak ke dalam belenggu represitifitas peraturan yang dapat membatasi kebebasan masyarakat sipil.¹⁰⁷

¹⁰⁶Bayu Dwi Anggono, *Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 30

¹⁰⁷ Herlambang mendasarkan pendapatnya atas kesimpulan yang didapat pada konferensi Negara Hukum di Jakarta pada 9-10 Oktober 2012 yang diantara isinya ialah: “(4).... diperlukan alat untuk menilai kualitas legislasi dan proses legislasi yang bisa mendekati isi undang-undang dengan cita keadilan. Dalam konteks inilah perlu dibuka ruang yang lebih besar untuk kelompok-kelompok kepentingan di dalam masyarakat untuk ikut serta dalam proses legislasi, sehingga muatan legislasi bisa didekatkan sedekat mungkin dengan kondisi sosial yang ada; (5) harus diwaspadai bahwa proses legislasi juga tidak boleh sampai tersandera oleh perancang undang-undang yang sejak semula telah memiliki kecenderungan membangkitkan rezim yang represif dan/atau membatasi kegiatan kelompok masyarakat sipil, sebagaimana pernah ditunjukkan dalam RUU Keamanan Nasional dan RUU Organisasi Masyarakat”.

Herlambang lebih lanjut menjelaskan bahwa sistem hukum Indonesia yang dekat dengan sistem hukum *civil law* menuntut agar pembentukan hukum di Indonesia dapat menjangkau rasa keadilan sosial yang menyeluruh. Hal tersebut tentunya dapat dicapai tidak hanya dengan proses-proses pembentukan hukum yang terbuka dan partisipatif bagi publik, melainkan juga secara materi maupun konseptualisasi melalui norma dapat teraplikasikan dengan jelas, serta dapat melindungi kepentingan hak-hak warga negara (*fundamental right*).¹⁰⁸

Wintgens pada tahun 2002 silam, dalam buku yang berjudul “*Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*” menawarkan konsep konsepsi legispruden untuk menjawab persoalan-persoalan legislasi. Dalam kajiannya, ia menjelaskan bahwa legisprudensi merupakan studi rasionalitas perundang-undangan. Hal tersebut didasari pada pendapat wintgesns yang mengatakan bahwa:¹⁰⁹

“..... I would like to investigate whether it is possible, when starting from the relationship between rule application and rule creation, to come to a theoretical perspective on legislation that allows us to articulate criteria for good legislation. At the beginning of this analysis, it should be noted that the focus will not be onlegistic criteria, ie criteria that deal with the form of legislation. It is rather the aim to establish a theoretical approach that allows us to explain the absence of theoretical reflections on legislation and then make some suggestions that may contribute to the theoretical study of legislation or legisprudence.”

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 2

¹⁰⁹ Wintgens, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, *Op.Cit*, hlm. 10

Lebih lanjut Wintgens menjelaskan bahwa efektivitas hukum seringkali dikaitkan dengan keterlibatan dengan aspek sosial. Aturan hukum yang efektif dari sudut pandang sosiologi, moral, maupun ekonomi adalah aturan hukum yang dapat dilakukan atau dipatuhi, hal tersebut tentunya dapat dilihat melalui yang disebut dengan *law's validity*.¹¹⁰

Herlambang mengungkapkan dengan beberapa pandangan Wintgens yang mendasarinya bahwa legisprudensi secara teoritik menyoal proses-proses pembentukan hukum oleh legislator yang memiliki legitimasi secara demokrasi. Dengan demikian Herlambang beranggapan bahwa seharusnya proses pembentukan hukum oleh legislator yang dipilih secara demokratis dapat menjamin dan memperhitungkan bahwa proses-proses pembentukan hukum dapat meningkatkan level partisipasi politik warga negara. Pun kemudian Herlambang menyimpulkan bahwa legisprudensi tidak hanya pengembangan teori legislasi saja, namun juga terdapat metode interdisipliner secara substantif yang sekaligus memasukkan pemikiran tentang partisipasi politik warga negara dalam hal prosedur pembentukan hukum.¹¹¹

Penelitian Herlambang mencoba masuk kepada penerapan teori legisprudensi dalam konteks legislasi di Indonesia. Dalam tulisannya Herlambang mengkritik keras orang-orang yang masih berpandangan dengan

¹¹⁰ *Ibid.* hlm. 31

¹¹¹ Herlambang, *Legisprudence dan Pendekatan Sosio-Legal dalam Pembentukan Hukum: Konteks Indonesia*, Op.Cit., hlm. 5

mendasarkan doktrin legalisme yang berpandangan tentang simplifikasi undang-undang atau hukum adalah aturan yang telah mengalami positivisasi (*ius scriptum*). Orang-orang yang masih berfikir legisme menyandarkan kepada dua argumentasi yang mengatakan bahwa landasan hukum adalah aturan, yang mana pada realitanya hal tersebut hanya menjauhkan antara teks dengan aturan; dan yang kedua adalah landasan yang menjadi argumentasi aturan yang baik adalah aturan yang yang dibuat merupakan hasil dari ide dan etik legislator, yang demikian itu hanyalah permainan kata-kata para aktor pemegang kekuasaan yang ada di legislatif.¹¹²

Kegelisahan yang dituangkan herlambang melalui tulisannya tersebut tentunya melihat dari munculnya sebab yang menurutnya tidak baik dalam keberlangsungan kehidupan hukum di Indonesia. Argumentasi-argumentasi yang selalu diutarakan oleh orang-orang yang berpandangan legalisme hanya menenggelamkan kata-kata ke dalam ruang yang kosong atau secara substansi hanyalah sebuah “omong kosong”. Selain itu juga, peraturan-peraturan yang dibuat akan menuai banyak kritik dari publik atas legislasi yang justru dipandang represif atau melanggar hak asasi manusia.¹¹³

Selanjutnya ia menjelaskan arti pentingnya mendorong teori legisprudensi dalam pembentukan aturan di Indonesia. Ia mendasarkan kepada teori yang

¹¹² *Ibid.*, hlm. 7

¹¹³ *Ibid.* hlm. 7-8

disebut dengan “*critical legisprudence theory*”. Teori tersebut memiliki kritik terkait tafsir dan proses serta pengesahan yang dilakukan oleh negara, yang mana hal tersebut adalah jalan legislasi satu-satunya dalam politik perundang-undangan. Dalam teori ini meyakini bahwa dalam pembentukan suatu hukum tidak hanya dibawa dan dikawal oleh pemegang kekuasaan dibidang legislator, namun dipengaruhi juga oleh pengetahuan, peran, kepentingan dan tafsir aktor-aktor yang berada di lingkaran legislator. Hal tersebut tentunya memberikan implikasi terhadap apa-apa yang menjadi keputusan bisa saja tidak atas nama kepentingan negara, meskipun dilabelkan sebagai atas dasar kepentingan negara.¹¹⁴

Pada kesimpulannya, teori legisprudensi kritik tersebut ingin mendorong terhadap keterlibatan mekanisme sosial dalam hal proses legislasi. Hal tersebut tidak hanya bicara tentang partisipasi masyarakat atau kontribusi masyarakat saja, namun juga memperhitungkan keterlibatan pengalaman-pengalaman lembaga negara yang diakui.¹¹⁵

Kajian yang dilakukan oleh Idul Rishan yang berjudul “Evaluasi Performa Legislasi dalam Pembentukan *Omnibus Law* Cipta Kerja: Kajian Legisprudensi” memulai dengan mengemukakan kajian yang dilakukan oleh Lalana dkk. Lalana dkk. memandang bahwa di Amerika dan Eropa telah

¹¹⁴ *Ibid.* hlm. 6

¹¹⁵ *Ibid.* hlm. 7

disadari akan semacam kebangkitan global studi legisprudensi secara masif. Melalui buku yang berjudul “*Conception and Misconception of Legislation*” Lalana dkk. merespon akan pandangan *critical legal studie* yang beranggapan bahwa hukum tidak lebih dari determinasi kekuasaan. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan studi legisprudensi yang beranggapan bahwa pembentukan hukum tidak hanya tentang warna kekuasaan semata, melainkan juga terdapat rasionalitas dan legitimasi sosial.¹¹⁶

Sekalipun dalam kajian Politik Hukum Mahfud MD. menjelaskan bahwa Hukum dalam hal pembuatan dan penerapannya kerap kali mendapatkan intervensi oleh politik sehingga muncul satu pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik terhadap hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat *konfigurasi* kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum dalam hal ini tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik,

¹¹⁶ Idul Rishan, Evaluasi Performa Legislasi dalam Pementukan Omnibus Law Cipta Kerja: Kajian Legisprudensi, *Loc.Cit.*

baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal nya maupun dalam implementasi dan penegakannya.¹¹⁷

Pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik terhadap hukum menimbulkan asumsi bahwa hukum merupakan produk politik apabila dilihat dari situasi dan kondisi Indonesia saat ini. Menjawab pertanyaan tersebut mengenai hubungan antara keduanya itu hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas, bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang (UU) sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi UU. Undang-Undang yang lahir dari kontestasi politik itu dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik itu. Inilah dimaksud pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.¹¹⁸

¹¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 10

¹¹⁸ *Ibid.* hlm.10

Meskipun hukum dipandang merupakan produk politik, sebab hukum adalah variabel terpengaruh dan politik adalah variabel berpengaruh maka Cohen mempertegas akan perlunya pendekatan legisprudensi. Yang mana pendekatan legisprudensi hadir sebagai harapan untuk dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Cahon mengatakan bahwa:¹¹⁹

“Realism in jurisprudence calls for a working arrangement between science and judicial law. Realism in legisprudence calls for a similar arrangement with legislative law. Both are but facets of a single purpose the illumination of the pathways of policy-making with the best light that human knowledge and experience can possibly provide. Both assume that “law” can properly be understood only by a constant examination of the nature of its impact upon those whom it affects. But neither necessarily minimizes the tremendous difficulties in the way of arranging a rendezvous between science and policy making.....”

Bayu Dwi anggono mengawali analisisnya menjelaskan bahawa dalam sistem *civil system* seperti yang digunakan di Indonesia mengharuskan pembentuk hukum memiliki moralitas. Moralitas tersebut tidak hanya dalam hal subyek pembuatan hukum saja, melainkan terhadap paradigma hukum yang lebih berpihak terhadap yang lemah. Hal demikian didukung dengan demokrasi yang memiliki enam perwujudan, yakni: *Pertama*, kedaulatan berada ditangan rakyat bukan individu; *kedua*, kebebasan manusia adalah kebebasan relaksional; *ketiga*, keputusan didasarkan pada musyawarah untuk mufakat; *keempat*, menggunakan

¹¹⁹ Julius Cohen, *Towards Realism in Legisprudence*, *The yale law journal* Vol. 59 No.5, 1950, hlm. 897

prinsip toleransi; *kelima*, adanya interaksi mengenai perbedaan pendapat; dan yang *keenam*, kerakyatan adalah merasa, berpikir, bersikap, dan kesediaan berbuat sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Lebih lanjut Bayu Dwi menjelaskan bahwa pendekatan legisprudensi memiliki asas yang diantaranya adalah *alternativity*, asas *normative density*, asas *temporality*, dan asas koherensi.¹²⁰

Jauh sebelum kajian yang dilakukan oleh Bayu, kajian yang dilakukan oleh Viktor Imanuel W.Nalle menjelaskan pentingnya pendekatan legisprudensi untuk meningkatkan kualitas legislasi sebab pendekatan legisprudensi dapat mengurangi bobot suatu Undang-Undang yang sekedar hanya produk politik menjadi suatu produk hukum yang memiliki basis teoritis.¹²¹

Kajian legisprudensi ditambahkan oleh Wintgens setidaknya ada lima tujuan besar yang menjadi ide pokok pemikiran dalam pembentukan hukum. Lima tujuan tersebut ialah:¹²²

1. Legisprudensi merupakan teori yang lahir dari kerangka hukum yang responsif;

¹²⁰ Bayu Dwi Anggono dan Nando Yussele Mardika, legisprudensi dalam penciptaan norma hukum oleh lembaga legislatif di Indonesia, *Digital Repository Universitas Jember*, 2022, hlm. 4-5

¹²¹ Viktor Imanuel W. Nalle, Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, No. 3, 2013, hlm. 441-451

¹²² Marthen Arie, *An Approach of Legisprudence Theory to Assess the Quality of Local Regulation*, *Hasanuddin Law Riview*, Vol.2 No.3, 2016, hlm. 376

2. Legisprudensi bersifat *top-down* dalam hal mencocokkan kebijakan dasar dan penegakan hukum;
3. Legisprudensi dapat menyinergikan kekurangan dari teori structural fungsional, demokrasi elit, dan demokrasi partisipatif;
4. Legisprudensi hadir dengan penyesuaian akan kekhususan, keragaman, dan kondisi sosial sesuai dengan perkembangan hukum;
5. Legisprudensi merupakan pendekatan yang cenderung melihat fenomena yang ada (*fenomenologis*) dan positifis serta memiliki ciri yang triangulasi konsep, metode, fakta, dan manajemen.

Melihat dari tujuan-tujuan legisprudensi di atas, Idul Rishan beranggapan bahwa opsi diterapkannya legisprudensi akan menjadi warna baru dalam pembentukan hukum nasional. Dengan kondisi pembentukan hukum nasional saat ini, ia beranggapan legisprudensi bisa menjadi jawaban atas persoalan rasionalitas pembentukan hukum di parlemen serta menjadi pedoman bagi hakim untuk menilai dan menguji keabsahan sebuah Undang-Undang.¹²³

Idul Rishan dalam kajiannya memberikan poin penting berupa indikator-indikator yang menjadi parameter pemenuhan prinsip legisprudensi. Idul rishan menyebutkan ada enam indikator terpenuhinya prinsip legisprudensi, dan indikator tersebut ialah: Legalitas, Validitas, Partisipasi, Keterbukaan,

¹²³ Idul Rishan, Evaluasi Performa Lagislasi dalam Pembentukan Omnibus Law, Op.Cit., hlm.

Kehati-hatian, dan Akseptabilitas. Indikator-indikator tersebut ditawarkan untuk menjadi landasan secara ekstensif dan intensif dalam mengevaluasi proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau *due process of law making*.¹²⁴

Lebih lanjut, Idul Rishan memaparkan poin-poin dari indikator yang dia berikan bahwa; indikator legalitas dapat dilihat dari ketersediaan dasar hukum, metode, dan teknik yang diatur dalam hukum nasional; indikator validitas melihat pada aspek dipatuhi atau tidaknya prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan; indikator partisipasi melihat pada aspek keterlibatan pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan politik; indikator keterbukaan memandang akan pemenuhan atas akses informasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; sedangkan indikator kehati-hatian melihat akan ketepatan perumusan norma dengan penggunaan bahasa dan struktur yang jelas; dan indikator akseptabilitas memperhatikan akan akseptabilitas publik terhadap kinerja yang dilakukan oleh lembaga pembentukan hukum.¹²⁵

Dari beberapa pandangan ahli diatas, penulis menyimpulkan bahwa dalam pembentukan hukum, pendekatan legisprudensi memiliki prinsip-prinsip yakni; *Pertama*, Keterlibatan sosial secara penuh; *Kedua*, Memperhatikan

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 52

¹²⁵ *Ibid.* hlm. 52

rasionalitas legislasi; dan yang *Ketiga*, Mengedepankan aspek moralitas legislasi. Dengan demikian prinsip legisprudensi akan memperkuat sistem Negara Hukum Demokrasi di Indonesia pada aspek Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



BAB III

POLITIK HUKUM PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA MELALUI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN IMPLIKASI PERBAIKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

A. Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Pemenuhan kebutuhan atas konsekuensi dari sistem negara hukum ialah dibutuhkannya aturan hukum yang berbentuk peraturan perUndang-undangan, termasuk dalam hal tata tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹²⁶ Dalam hal perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) disebutkan bahwa perubahan tersebut dilatarbelakangi atas kebutuhan akan

¹²⁶ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22A yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang”

pemenuhan dari dampak putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan :¹²⁷

“Bahwa teknis atau metode apa pun yang digunakan oleh pembentuk Undang-Undang dalam upaya penyederhanaan Undang-Undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih Undang-Undang, ataupun mempercepat proses pembentukan Undang-Undang, bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam dalam teknik penyusunan peraturan perUndang-Undangan sehingga dapat menjadi pedoman pedoman bagi pembentuk peraturan perUndang-Undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancangan bangun pembentukan Undang-Undang. Artinya metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam Undang-Undang tentang pembentukan perUndang-Undangan.”

Latar belakang putusan MK tersebut hadir disebabkan dari *judicial review* atas Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta kerja yang mana dalam pembentukannya menggunakan metode *omnibus law*. *Judicial review* yang dilakukan oleh kalangan buruh dan akademisi mempersoalkan akan hal formil dalam pembentukan Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Mereka beranggapan bahwa terdapat prosedur yang dilanggar dalam proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terdapat beberapa poin yang menyebabkan cacat formilnya Undang-Undang Cipta Kerja. Adapun poin yang mengakibatkan cacat formilnya Undang-Undang Cipta Kerja ialah: Metode yang belum diatur dalam Undang-Undang

¹²⁷ Lihat Pertimbangan Hukum [3.18.2.2] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; serta terdapatnya pelanggaran terhadap asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila ditelaah lebih lanjut tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan terkait *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dalam Putusannya menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terdapat cacat formil sebab pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 menggunakan metode *omnibus law*, yang mana metode tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹²⁸

Dalam Putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat. Inkonstitusionalnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, selain karena metode yang digunakan (*Omnibus Law*) tidak diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga bertentangan dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi memberikan jangka waktu dua tahun untuk memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, dan apabila dalam waktu dua tahun tidak diperbaiki maka

¹²⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Inkonstitusional permanen.¹²⁹

Perubahan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah [3.18.2.2] yang menyatakan bahwa:¹³⁰

“bahwa teknis atau metode apa pun yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam upaya penyederhanaan undang-undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang- ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang, bukanlah persoalan konstitusionalitas sepanjang pilihan atau metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku, dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknis penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang yang akan menggunakan teknis atau metode tersebut. Diperlukan tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan undang-undang. Artinya metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.”

Putusan Mahkamah tersebut menjelaskan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan tuntunan yang ada, termasuk dalam hal penggunaan teknik atau metodologi. Perihal penggunaan metode *omnibus* sifatnya inkonstitusional sebelum adanya aturan tentang penggunaan metode *omnibus law*. Oleh karenanya, dalam perbaikan

¹²⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

¹³⁰ *Ibid.*

Undang-Undang Cipta Kerja, apabila menggunakan landasan hukum sebelum adanya perubahan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka tidak bisa menggunakan metode *omnibus law* dan dalam perbaikannya harus menggunakan teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Biasa. Namun pemerintah dan DPR tampaknya ingin tetap menggunakan *metode omnibus* sebagai metode yang digunakan dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja dan perlu memasukan beberapa ketentuan untuk merespon Putusan Mahkamah Konstitusi, oleh karenanya Pemerintah dan DPR merevisi terlebih dahulu Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebelum memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja.

Selain persoalan justifikasi metode *omnibus law*, dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa terkait asas keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*). Dalam pertimbangan hukum tersebut juga diberikan sekurang-kurangnya tiga indikator sebagai prasyarat terpenuhinya partisipasi bermakna, yakni; *Pertama*, hak untuk didengar (*right to be heard*); *Kedua*, hak untuk dipertimbangkan (*right to be*

considered), dan yang *Ketiga*, hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).¹³¹

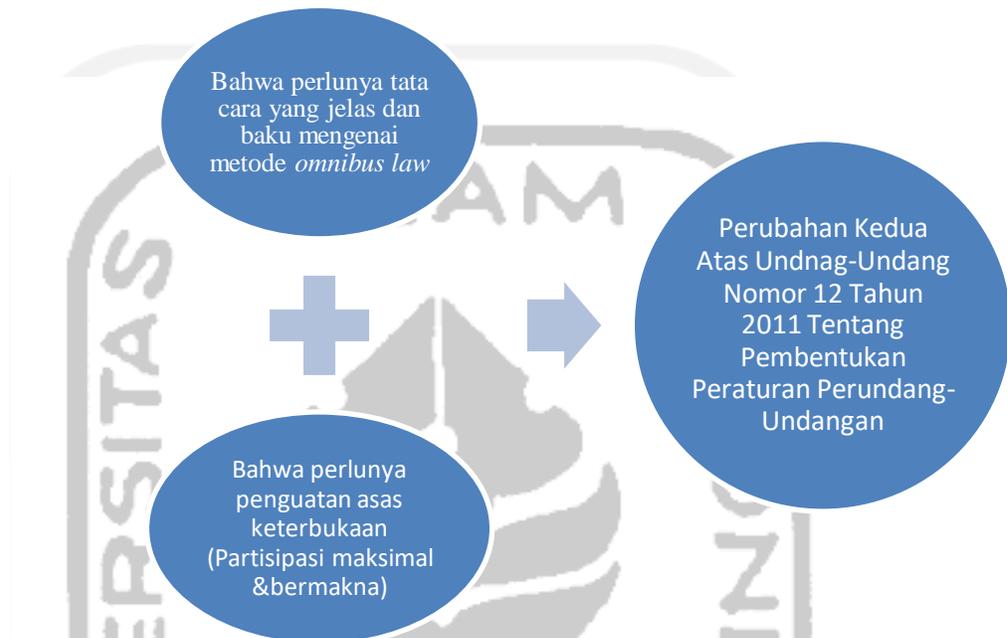
Partisipasi tersebut tentunya harus diterapkan pada setiap tahapan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan paling tidak harus dilakukan pada tahapan; pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan bersama, dan persetujuan bersama.¹³² Pada dasarnya prinsip tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 96, namun Mahkamah menitik beratkan agar dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak menganggap remeh prinsip partisipasi masyarakat tersebut. Sehingga alasan tersebut menjadi landasan yuridis dalam penyempurnaan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila dilihat dari pertimbangan-pertimbangan hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 maka urgensinya perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat diterangkan melalui bagan di bawah ini:

¹³¹ Lihat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam poin [3.20.3]

¹³² Lihat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam poin [3.17.8]

Bagan 3.1: Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020



Dari bagan tersebut diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pentingnya tata cara yang baku dan jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila disandingkan dengan hukum pidana maupun perdata, tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki posisi sama halnya dengan hukum acara pidana maupun hukum acara perdata dalam hukum tata negara, khususnya dalam aspek pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hadirnya hukum acara tentunya untuk terjaminnya sebuah proses hukum yang seharusnya atau sesuai dengan ketentuan yang ada demi penegakkan

hukum. Maka dengan demikian pandangan R. Subekti menjelaskan yang dapat disimpulkan bahwa perkembangan hukum materiil yang baik itu selalu diiringi dengan hukum acara yang baik pula.¹³³

Selain itu, penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menjadi amanah yang tersirat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, khususnya asas keterbukaan. Dalam putusannya mengamanatkan untuk memperkuat partisipasi secara maksimal dan bermakna, dengan minimal tiga perwujudan yakni: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya; *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya; dan yang *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.

Asas keterbukaan merupakan salah satu asas yang wajib dilaksanakan dalam hukum acara pembentukan peraturan perundang-undangan (hukum formil). Disisi lain, asas keterbukaan dapat dikatakan salah satu manifestasi dari prinsip demokrasi dimana ruang publik dibuka lebar untuk ikut serta mengambil peran dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, ketidakpatuhan dengan asas keterbukaan sama saja dengan pengkhianatan terhadap prinsip demokrasi.

Dari berbagai macam poin yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, penulis menganalisis bahwa

¹³³ PHAP Agama, Pengertian dan Sejarah Hukum Acara, Fakultas Syariah IAIN Manado, 2017, hlm. 1

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memiliki dampak tidak hanya terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang perlu diperbaiki saja. Sebab dalam pertimbangan hukumnya memerintahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur tentang penggunaan metode *omnibus law* yang memiliki sifat khusus agar memiliki landasan hukum penggunaannya. Selain itu juga, mahkamah memerintahkan untuk diperkuatnya partisipasi publik dengan maksimal dan bermakna.¹³⁴

Oleh sebab alasan tersebut, maka perlunya pengaturan tambahan terkait poin-poin yang diperintahkan Mahkamah dalam Putusan *a quo*. Secara khusus Putusan Mahkamah tidak memerintahkan harus merubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, melainkan Mahkamah memberikan kebebasan terkait pengaturan tentang poin-poin tersebut, baik merubah Undang-Undang yang ada dengan memasukan norma-norma baru atau membuat Undang-Undang baru.

Melihat kondisi pemerintah yang menginginkan akan proses legislasi yang fleksibel dan adaptif terhadap perkembangan zaman dan hal demikianlah yang diinginkan terhadap pembentukan maupun perbaikan Undang-Undang, maka sudah dapat disimpulkan bahwa cara yang paling cepat adalah dengan menyisipkan poin-poin tersebut kedalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹³⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi dampak terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, sebab apabila membuat Undang-Undang baru yang berisikan pengaturan tentang metode *omnibus law* sebagai metode yang dapat digunakan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka akan memakan waktu yang cukup lama.

Selain hal demikian, dimasukkannya metode *omnibus law* kedalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah opsi yang tepat ditengah upaya pemerintah untuk menekan angka regulasi di Indonesia yang dianggap gemuk. Sebab apabila membentuk Undang-Undang baru maka akan menambah jumlah regulasi di Indonesia, dan memungkinkan akan ada aturan turunan setelah Undang-Undang tentang metode *omnibus law* dibentuk.

2. Justifikasi Metode *Omnibus Law*

Kebutuhan akan penerapan metode *omnibus law* dalam sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menjadi salah satu poin dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020¹³⁵, yang kemudian dijadikan dasar oleh pemerintah dan DPR untuk melandasi

¹³⁵ *Ibid.*

perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kebutuhan akan penerapan metode *omnibus law* dinyatakan bahwa sebab terjadinya *over lagulated* dan *over lapping* regulasi di Indonesia. Oleh karenanya dibutuhkan satu metode yang dapat menyelesaikan persoalan *over legulated* dan *over lapping* di Indonesia, dan opsi metode tersebut yaitu metode *omnibus law* lah yang dipilih.¹³⁶ *Over legulated* tersebut didasarkan kepada data yang menyebutkan bahwa jumlah peraturan perUndang-Undangan di Indonesia totalnya mencapai 41.086 peraturan.¹³⁷

Penggunaan metode *omnibus law* dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan memiliki skema multisektor serta dapat menyangkut banyak pasal atau peraturan dengan tema yang sama atau setidaknya tidaknya memiliki korelasi dengan peraturan yang dihimpun dalam sebuah peraturan dan/atau adanya kebutuhan hukum.¹³⁸

Dengan adanya skema multisektor yang dapat menyangkut banyak pasal yang atau peraturan dengan tema yang sama atau bahkan setidaknya tidaknya memiliki korelasi maka dapat dihimpun dalam satu peraturan dengan

¹³⁶ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Op.Cit.*, hlm. 4

¹³⁷ Kementerian Hukum dan HAM, Website: Peraturan.go.id

¹³⁸ *Ibid.* hlm.5

menggunakan metode *omnibus law*. Oleh sebab itu pemerintah beranggapan bahwa dengan metode tersebut dapat mengatasi persoalan *over regulated* dan *over lapping* yang dialami saat ini.¹³⁹

Kondisi *over regulated* dan *over lapping* yang didalilkan oleh pemerintah menimbulkan kendala dalam menjalankan roda pemerintahan. Apabila mengacu kepada data yang dirilis melalui website Kementerian Hukum dan HAM, data peraturan perUndang-Undangan per 4 Januari 2022 dengan rincian yang ada di tabel:¹⁴⁰

Tabel 3.1: Data Peraturan Perundang-undangan Per-Tahun 2022

No	Kategori	Jumlah
1.	Peraturan Pusat	3.849
2.	Peraturan Menteri	16.741
3.	Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)	4.514
4.	Peraturan Daerah	15.982

Data: Kementerian Hukum dan HAM, Website: Peraturan.go.id

¹³⁹ Viona Wijaya, Penggunaan metode omnibus dalam rangka pemangkasan regulasi di Indonesia mengindikasikan bahwa usaha deregulasi yang telah dilakukan oleh kementerian dinilai belum memenuhi ekspektasi Presiden, Perubahan Paradigma Penataan Regulasi di Indonesia, *Jurnal RechVinding*, Vol.10 No.2, 2022, hlm, 174

¹⁴⁰ Kementerian Hukum dan HAM, Website: Peraturan.go.id

Kondisi minimnya teknis atau metodologi yang diadopsi dalam tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia mengakibatkan susahya mengikuti perkembangan kebutuhan, khususnya dalam hal kebutuhan untuk menyederhanakan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya dibutuhkan metode yang dapat mengakomodir perkembangan kebutuhan tersebut. Dalam Undang-Undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan pun membuka ruang untuk dapat melakukan perubahan terhadap Lampiran II Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal tersebut agar teknis atau metodologi dapat adaptif terhadap perkembangan yang ada.¹⁴¹

Lampiran II Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang didalamnya memuat ketentuan terkait teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Lampiran II dalam Pasal 64 Ayat (2) menjelaskan bahwa Lampiran II merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya pada Ayat (3) nya menjelaskan bahwa perubahan terkait teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang termuat ketentuannya di Lampiran II diatur dengan Peraturan Presiden.

¹⁴¹ Bayu Anggono, , *Omnibus Law* sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undang Indonesia, *Loc.Cit.*

Secara sederhana, pada dasarnya pengadopsian metode *omnibus law* bisa saja melalui Peraturan Presiden sebagai justifikasi metode *omnibus law*, dan tidak perlu melakukan perubahan atas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁴² Namun, pemerintah berpandangan lain.

Dalam kajiannya terkait justifikasi metode *omnibus law* melalui perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tidak hanya berimplikasi kepada Undang-Undang Cipta Kerja saja, melainkan juga berimplikasi kepada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan berlandaskan Pertimbangan Hukum Mahkamah yang menyatakan bahwa cacat formilnya Undang-Undang Cipta Kerja adalah karena tata cara pembentukannya tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta

¹⁴² Bayu Dwi Anggono berpandangan bahwa kepentingan untuk menjustifikasi metode *omnibus law* secara sederhana bisa dilakukan tanpa merevisi Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 64 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa perubahan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dengan Peraturan Presiden. Meskipun Bayu tidak setuju dengan Pasal 64 Ayat (3) yang menyatakan bahwa perubahan teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Peraturan Presiden, sebab Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan di dalam Lampiran II yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Undang-Undang tersebut, ia beranggapan secara sederhana menurut ketentuan justifikasi metode *omnibus law* bisa saja melalui Peraturan Presiden. Bayu Dwi Anggono dalam “Webinar Rekomendasi Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” yang diselenggarakan oleh PSHK FH UII pada Senin, 21 Februari 2022.

sistematik pembentukan Undang-Undang,¹⁴³ maka diperintahkan untuk dibentuk landasan hukum penggunaan metode *omnibus law* yang bersifat khusus tersebut dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat mengikat.¹⁴⁴

Dengan sifat kekhususan metode *omnibus law* dan pertimbangan hukum Mahkamah yang merupakan *ratio decidendi*¹⁴⁵, maka justifikasi metode *omnibus law* perlu dilakukan melalui perubahan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam tulisan ini, penulis beranggapan bahwa urgensi perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah kebutuhan untuk melegalkan metode *omnibus law* dalam perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang hanya memiliki waktu dua tahun.

Penulis mengkaji dari beberapa contoh penerapan metode *omnibus law* di berbagai negara, memang pada dasarnya digunakan sebagai jalan keluar dari

¹⁴³ Lihat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam poin [3.19], hlm. 412

¹⁴⁴ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Op.Cit.* hlm. 98

¹⁴⁵ *Ratio decidendi* merupakan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian pertimbangan ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum, Muruarar Sihan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm. 413

persoalan disharmonisasi regulasi sebab jumlah aturan yang sangat banyak dan tumpang tindih aturan. Sehingga diperlukannya metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup beberapa peraturan dengan suatu kepentingan untuk menyesuaikan aturan yang satu dengan aturan yang lainnya, agar tidak terjadinya pertentangan aturan serta menjauhkan dari terjadinya tumpang tindih aturan.

Penulis menilai bahwa di beberapa negara secara garis besar melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap penggunaan metode *omnibus law*. Penyesuaian tersebut berupa ketentuan-ketentuan terkait penggunaan metode *omnibus law*. Kanada, Inggris, dan Selandia Baru misalnya, negara-negara tersebut memiliki kesamaan bahwa dalam penggunaan metode *omnibus law* harus dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan yang memiliki keterkaitan dengan jelas.

Adapun perbedaannya, di Inggris mengharuskan adanya kesesuaian antara pasal dengan tujuan dari Rancangan Undang-Undang. Sedangkan di Selandia Baru harus memiliki batasan topic dan kesamaan sifat maupun jenis peraturan perundang-undangan. Hal yang berbeda diterapkan di Jerman, yang membatasi penerapan metode *omnibus law* hanya boleh kepada satu subjek, dengan catatan bahwa dapat mengubah aturan pelaksana. Hal demikian yang

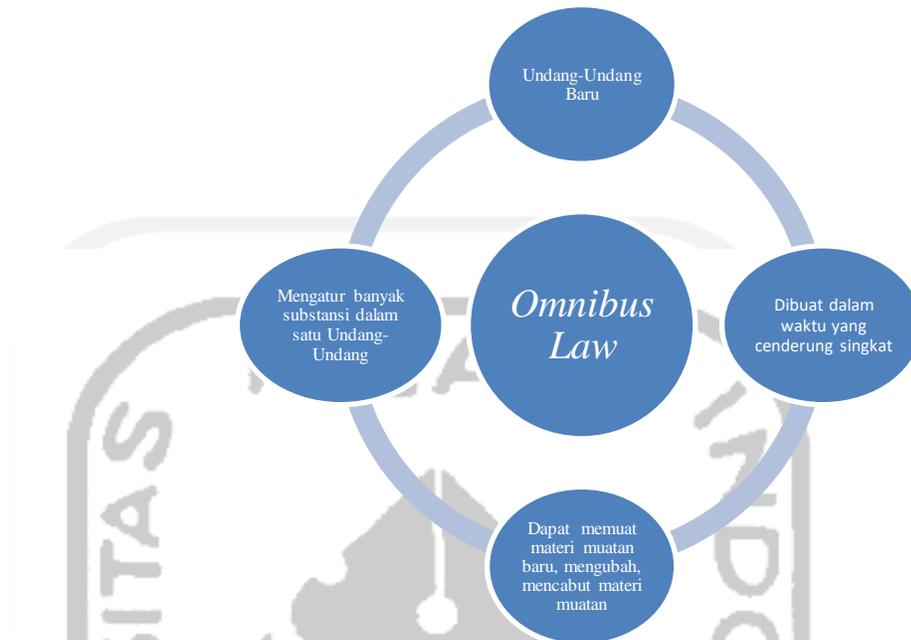
dilakukan di Jerman, sama halnya dengan beberapa negara bagian Amerika Serikat yang memberikan ketentuan “*Single Subject Rules*”.¹⁴⁶

Dengan demikian, penulis beranggapan bahwa justifikasi metode *omnibus law* seharusnya juga memuat akan ketentuan-ketentuan yang telah disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi budaya hukum yang ada di Indonesia. Namun sayangnya, apabila melihat akan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seakan-akan hanya menjustifikasi penggunaan metode *omnibus law* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Dengan hanya menjustifikasi metode *omnibus law* tanpa disertai penyesuaian-penyesuaian seperti yang dilakukan oleh negara-negara lain, maka penulis berpandangan bahwa penerapan metode *omnibus law* di Indonesia akan sangat fleksibel dan brutal serta memiliki konsekuensi pelanggaran terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bagan 3.2: Konsep Metode *omnibus law*

¹⁴⁶ Stephanie Juwana, dkk. Sistem dan praktik omnibus law *Op.Cit.* hlm. 13-25



Bagan di atas menunjukkan metode *omnibus law* memiliki konsepsi bahwa metode tersebut digunakan untuk membentuk Undang-Undang baru yang didalamnya mengatur banyak substansi dalam satu Undang-Undang. Selain itu, Undang-Undang yang dibuat menggunakan metode *omnibus law* selain dapat memuat materi muatan baru, juga dapat merubah ataupun mencabut materi muatan lama dengan tidak mempengaruhi materi muatan yang lain.

Dengan konsepsi metode *omnibus law* tersebut diatas, penulis beranggapan memiliki konsekuensi pelanggaran atas asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pelanggaran-pelanggaran tersebut akan dijelaskan dalam bagan di bawah ini:

Tabel 3.2: Pertentangan Konsep Omnibus Law dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik

No.	Sifat <i>Omnibus Law</i>	Pertentangan dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik	
		Asas Khusus	Asas Terkait
1.	Mengatur banyak substansi	Asas dapat Dilaksanakan	Asas Kehati-hatian
		Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan	
		Asas Kejelasan Tujuan	
2.	Dapat memuat materi muatan baru, mengubah, dan mencabut materi muatan lama	Asas Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan	Asas Kepastian Hukum
		Asas Kejelasan Rumusan	
		Asas dapat Dilaksanakan	
		Asas Keterbukaan	
3.	Waktu yang singkat	Asas Keterbukaan	Asas Demokrasi
4.	Undang-Undang Baru	Asas Kejelasan Tujuan	Asas Kepastian Hukum

Tabel diatas menunjukkan bahwa metode *omnibus law* memiliki konsekuensi pelanggaran atas asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Yang *Pertama*; sebagai metode khusus, *omnibus law*

dapat mengatur banyak substansi yang dianggap oleh legislator bahwa substansi-substansi tersebut memiliki ketersinggungan atau saling bertautan.

Hal demikian diatas tentunya membuka ruang keluar dari koridor asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya asas dapat dilaksanakan. Asas tersebut menginginkan setiap Undang-Undang yang dibentuk, oleh pembentuk Undang-Undang harus dapat memperhitungkan efektivitas produk Undang-Undang yang mereka buat dalam pengaplikasiannya, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi.¹⁴⁷

Dengan banyaknya substansi yang dibuat, akan menyusahkan untuk dapat memperhitungkan efektivitas pengaplikasian dari Undang-Undang yang dibentuk menggunakan metode *omnibus law*, apalagi substansi yang saling bertautan tidak diatur secara mendetail. Hal demikian bisa saja menimbulkan klaim sepihak oleh legislator untuk menentukan substansi-substansi yang mereka anggap memiliki tali tautan satu dengan yang lainnya.

Selain itu, asas yang kemudian memiliki ruang untuk dilanggar adalah asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas tersebut menginginkan agar pembentukan Undang-Undang memang terdapat urgensi kebutuhan yang memang muncul ditengah masyarakat, dengan urgensi tersebut maka

¹⁴⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dibutuhkanlah pengaturan sebagai jalan tengah dan jawaban atas urgensi yang muncul ditengah masyarakat.

Namun dengan sifatnya yang dapat mengatur banyaknya substansi, serta memiliki ketertautan substansi atas dasar klaim legislator membuat celah dibentuknya Undang-Undang dengan metode *omnibus law* hanya sebuah kesempatan untuk memberikan keuntungan bagi pihak-pihak tertentu.

Dengan demikian, secara tidak langsung dapat melanggar asas kehati-hatian dan asas konsensus yang mana dengan banyaknya substansi yang diatur dapat mengurangi rasa kehati-hatian legislator terhadap pembahasan terkait substansi-substansi yang akan dibahas. Sedangkan dalam alam demokrasi, wakil rakyat dipilih sebagai representasi keinginan masyarakat umum yang mana kepentingan mereka harus diperjuangkan dalam perdebatan-perdebatan dalam pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang.

Kedua; sifat yang selanjutnya ialah metode *omnibus law* dapat memuat materi muatan baru, mengubah, dan mencabut materi muatan lama dengan tidak mempengaruhi materi muatan lain¹⁴⁸. Pada titik itu secara sederhana, hadirnya Undang-Undang yang dibentuk menggunakan metode *omnibus law* tidak memiliki kejelasan atas kehadirannya apakah sebatas Undang-Undang baru yang bisa saja mencabut Undang-Undang lama? Atau Undang-Undang

¹⁴⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perubahan? Pertanyaan tersebut juga berlaku pada teknis penyusunannya. Sebab dalam pembentukannya, metode *omnibus law* bisa saja merubah maupun mencabut ketentuan-ketentuan pasal yang ada pada Undang-Undang lama dengan tidak mempengaruhi pasal-pasal lainnya yang ada pada Undang-Undang lama.

Praktik demikian membuat Undang-Undang yang dibentuk menggunakan metode *omnibus law* tidak menemukan akan kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan, serta bisa saja mengesampingkan akan asas kesesuaian antara jenis dengan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut. Dengan demikian, sangat memungkinkan akan tidak dapat dilaksanakannya Undang-Undang tersebut. Kekacauan atas pelanggaran terhadap asas-asas yang di telah dijelaskan diatas, membuat Undang-Undang yang dibentuk menggunakan metode *omnibus law* tidak mencapai kepastian hukum.

Ketiga; proses pembentukan Undang-Undang menggunakan metode *omnibus law* dinilai dapat mempersingkat waktu sebab dalam prosesnya menggabungkan banyak substansi dalam satu Rancangan Undang-Undang. Hal demikian tentunya berbeda dengan metode biasa yang harus membahas satu substansi dalam satu Undang-Undang.

Waktu yang singkat, bagi penulis adalah sesuatu hal yang tidak menjadi keharusan dalam penggunaan metode *omnibus law*. Namun sayangnya, hal

tersebut sudah menjadi seakan-akan prinsip dalam proses pembentukan Undang-Undang menggunakan metode *omnibus law*. Dengan demikian, legislator terpacu untuk dapat cepat menyelesaikan Rancangan Undang-Undang menjadi suatu Undang-Undang.

Hal demikian diatas seringkali membuat ruang publik tidak dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sebab keterlibatan ruang publik dapat memperlambat proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Menjadi persoalan yang sangat substansial bahwa di alam demokrasi yang ada di Indonesia, dalam hal pembentukan Undang-Undang tidak melibatkan publik sepenuhnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keempat; Sebagai Undang-Undang baru dengan sifatnya yang melekat pada metode *omnibus law* tentunya membuat asas kejelasan tujuan rentan untuk dilanggar. Seperti yang dijelaskan pada poin *kedua* bahwa kehadiran Undang-Undang baru yang menggunakan metode *omnibus law* hadir dengan keadaan merubah Undang-Undang lama atau mencabut Undang-Undang lama? Sebab dalam penggunaan metode *omnibus law* dalam satu Undang-Undang bisa sekaligus mencabut dan merubah pasal maupun Undang-Undang lama.

3. Bagian Dari Politik Hukum Perundang-Undangan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 dicantumkan bahwa salah satu upaya yang akan dilakukan oleh Pemerintah adalah upaya reformasi regulasi.¹⁴⁹ Dalam pidato pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, Joko Widodo menyampaikan bahwa pemerintah akan membuat *omnibus law*.¹⁵⁰ Reformasi regulasi dilakukan salah satunya untuk mencapai visi Indonesia pada tahun 2045.

Visi Indonesia menjadi negara lima besar kekuatan ekonomi dunia di tahun 2045 menjadi pemacu pemerintah untuk berbuat agar visi tersebut dapat tercapai. Selain itu, yang masih berkaitan dengan visi Indonesia dan pemacu untuk pemerintah melakukan terobosan adalah penataan regulasi yang terus diganggu oleh Presiden Joko Widodo agar regulasi di Indonesia tidak rigid, fleksibel, dan tanggap terhadap perubahan.¹⁵¹

Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masuk ke dalam program

¹⁴⁹ Siaran Pers Pusat Studi Hukum dan Konstitusi, Stop Karpas Merah Praktik *Omnibus*, Gunakan Momentum Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk reformasi regulasi, 11 April 2022, dalam: <https://pshk.or.id/publikasi/stop-karpas-merah-praktik-omnibus-gunakan-momentum-revisi-uu-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-untuk-reformasi-regulasi/>

¹⁵⁰ BBC News Indonesia, Mahkamah Konstitusi perintahkan DPR dan pemerintah perbaiki Undang-Undang Cipta Kerja karena 'bertentangan dengan UUD 1945', 29 November 2021, dalam: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-59413391>

¹⁵¹ Viona Wijaya, Perubahan Paradigma Penataan Regulasi di Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 168-169

legislasi prioritas 2022¹⁵², Setelah sebelumnya pada tahun 2019 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Telah mengalami perubahan pertama menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Pertengahan tahun 2022 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disahkan. Pemerintah mengatakan bahwa perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebab Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan Undang-Undang terdampak.¹⁵³

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperuntukan agar menciptakan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang fleksibel, tidak rigid dan tanggap terhadap zaman. Diperkuat dengan perintah Mahkamah untuk mengatur tentang metode

¹⁵² Lihat SK Nomor 8/DPR RI/II/2021-2022 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2022-2024

¹⁵³ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Loc.Cit.*

omnibus law yang memiliki sifat khusus secara pasti, baku dan standar. Justifikasi metode *omnibus law* di klaim merupakan metode yang dapat fleksibel dan serta tanggap terhadap perkembangan zaman sebab dalam metodenya dapat mengatur banyak substansi yang dianggap memiliki tautan dan juga prosesnya cepat. Dengan demikian metode tersebut bisa menjadi jawaban atas persoalan *hyper regulated* dan *overlapping* di Indonesia.

Hal tersebut tentunya berlawanan dengan kajian yang dilakukan oleh Idul Rishan dan Imroatun Nika yang beranggapan bahwa tidak ada korelasi antara upaya penyederhaan regulasi dengan penggunaan metode *omnibus law*. Hal tersebut dilandasi dengan tiga alasan yakni, tidak adanya indikator tentang ambang batas kenormalan regulasi, metode *omnibus law* lebih sesuai dengan teknik penyederhanaan legislasi, serta metode *omnibus law* menyebabkan akan kebutuhan terhadap usaha sinkronisasi regulasi yang kompleks dan dengan demikian menimbulkan potensi untuk menambah regulasi.¹⁵⁴

Pendapat yang diutarakan oleh Rishan dan Imroatun tersebut sejalan dengan Louis Massicotte yang dalam paparannya menjelaskan bahwa metode *omnibus law* digunakan hanya sebagai teknik untuk mempersingkat proses legislasi dengan tidak memakan waktu yang lama, sebab dalam prosesnya

¹⁵⁴ Idul Rishan dan Imroatun Nika, *Inkompatibilitas Metode Omnibus Law Dalam Penyederhanaan Regulasi, Loc.Cit.*

tidak perlu merubah peraturan perUndang-Undangan satu persatu, melainkan bisa sekaligus mengubah berbagai peraturan perUndang-Undangan.¹⁵⁵

Selain itu juga dari beberapa pendapat para ahli, sebut saja misalnya A Gluck, A J O'Connel, R Po, Bayu anggono yang beranggapan dengan substansi yang sama mengatakan bahwa metode omnibus law dapat mengakomodir banyaknya perbedaan kepentingan, sehingga meminimalisir perdebatan di parlemen. Dengan demikian memberikan dampak efisiensi dalam proses legislasi.

Studi yang dilakukan oleh Sundari dan Zulfatul Amalia yang berjudul Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi, pada poinnya menjelaskan bahwa dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam proses penyusunannya tidak menggunakan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁵⁶

Selain hal demikian, dalam perubahannya dimasukan ketentuan terkait perbaikan teknis penulisan pasca persetujuan maupun pengesahan. Ketentuan tersebut menunjukan bahwa DPR dan pemerintah menginginkan agar proses pembentukan Undang-Undang tidak rigid, meskipun dalam ketentuan tersebut terbuka lebar celah kecurangan-kecurangan politik dengan memasukan norma

¹⁵⁵ Louis Massicote, *Omnibus Bills in Theory and Practice, Loc.Cit.*

¹⁵⁶ Sundari dan Zulfatul Amalia, Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi, *Jurnal Rechten: Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia, Vol.2 No.3, 2020, hlm. 21*

baru dengan mempermainkan kata di dalam RUU yang telah disetujui maupun yang sudah disahkan menjadi Undang-Undang.

Dengan demikian penulis beranggapan bahwa pada dasarnya Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya ingin membuat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sefleksibel mungkin dengan waktu yang cenderung cepat. Meskipun dalam prosesnya terbuka lebar celah praktik korupsi kebijakan yang dapat merugikan masyarakat luas serta tidak berkualitasnya suatu Undang-Undang yang dibuat.

B. Politik Hukum Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Landasan Filosofis

Proses pembentukan Undang-Undang di Indonesia pada dasarnya membutuhkan Naskah Akademik untuk menghasilkan sebuah peraturan¹⁵⁷, yang mana didalamnya dimuat landasan filosofis, landasan sosiologis, dan

¹⁵⁷ Delfina Gusman, Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, *Jurnal MMH, Jilid 40 No.3*, 2011, hlm. 303

landasan yuridis yang menjadi pokok pikiran utama dalam pembentukan Undang-Undang.¹⁵⁸

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam landasannya secara filosofis menjelaskan bahwa Indonesia yang merupakan negara hukum sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memosisikan hukum sebagai acuan atau landasan untuk mencapai tujuan negara.

Sudah menjadi hal yang pasti bahwa Pancasila diposisikan sebagai sumber dalam pembentukan Undang-Undang, sebab Pancasila dipahami sebagai sumber dari segala sumber hukum. Pancasila mengandung nilai-nilai yang menjadikannya sebagai sebuah ideology hukum di Indonesia. Dengan demikian, Indonesia dikenalkan memiliki karakter negara hukum Pancasila.

Pancasila terdapat didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi pokok-pokok pikiran serta ruh spirit dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Disamping itu, Pancasila memiliki fungsi sebagai kaidah pokok negara yang fundamental serta pemandu utama dalam pembentukan hukum.

¹⁵⁸ Sri Wahyuni Laila dan Sodialman Daliwu, Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia, *Jurnal Education and Development*, Vol.10 No.1, 2022, hlm, 551

Dalam poin-poinnya Pancasila memiliki nilai-nilai yang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi hal yang tidak dapat terlepas. “Kemanusiaan yang adil dan beradab” yang termuat dalam sila kedua Pancasila memiliki nilai bahwa bangsa Indonesia merupakan bagian dari kemanusiaan yang universal serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengembangkan persaudaraan dunia berdasarkan nilai-nilai keadilan dan keberadaban, hal demikianlah menjadi suatu prinsip. Pada sila keempat, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” menjadi prinsip yang memberikan suatu penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi. Hal demikian menunjukkan bahwa negara Indonesia menjunjung tinggi kedaulatan rakyat serta mengakui keberadaannya. Dan pada sila kelima “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” memancarkan suatu nilai yang menjelaskan bahwa negara Indonesia pada prinsipnya didirikan untuk bersungguh-sungguh memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia secara lahir maupun batin.

Pada tataran implementasinya, nilai dari sila kedua memberikan panduan akan perhatian terhadap hak asasi manusia yang khususnya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Nurrahman hadi dalam kajiannya mengatakan bahwa dalam hal ini negara bertanggung jawab dalam

mewujudkan hak asasi manusia dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁵⁹

Penerapan akan nilai dari sila keempat dapat dipahami bahwa peran rakyat tidak sebatas memiliki daulat per/lima tahun sekali saja dalam momentum pemilihan umum saja, namun juga diakui dan dijunjung tinggi hak kedaulatannya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui yang disebut “partisipasi yang bermakna” atau “*meaningful participation*”. Tulisan yang dilakukan oleh Joko Riskiyono menegaskan bahwa partisipasi rakyat dalam pembentukan Undang-Undang harus dilibatkan oleh pemangku kewenangan, begitu juga dalam pelaksanaan dan pengawasannya, dengan demikian tujuan dari Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat tercapai.¹⁶⁰

Sila kelima memancarkan nilai yang menginginkan akan kesejahteraan yang menyelimuti seluruh rakyat Indonesia, hal demikian menjadi suatu tujuan yang mendasari akan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Joko Riskiyono dalam kajiannya menjelaskan bahwa Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat melalui pembentukan undang-undang

¹⁵⁹ Nurrahman Aji Utomo, Mengurai Kerangka Legislasi Sebagai Instrumen Perwujudan Hak Asasi Manusia, *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 No.4, 2016, hlm. 886

¹⁶⁰ Joko Riskiyono, Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan, *Jurnal aspirasi*, Vol. 6 No.2, 2015, hlm. 159

yang dilakukan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Kesejahteraan tersebut baik menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun kepentingan politik.¹⁶¹

Dalam penegasannya, Indonesia sebagai negara demokrasi mengakui akan kedaulatan rakyat yang mana pelaksanaannya menurut akan Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat pada dasarnya menempatkan kekuasaan dipegang oleh rakyat, yang mana pelaksanaannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, pemecahan suatu masalah dilakukan dengan sistem tertentu yang telah disepakati, termasuk dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Persoalan *over regulated* yang kini dialami menimbulkan potensi terjadinya tumpang tindih serta ketidak pastian hukum. Pendekatan *positif legalistic* dan *linier* dianggap sangat sulit untuk mengatasi keadaan demikian. Dengan demikian dibutuhkan terobosan baru yang *out of the box* untuk diadopsi agar persoalan yang saat ini dirasakan dapat teratasi.

Konsep *mixed-system* yang diterapkan di Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka peluang pengadopsian metode-metode yang dilahirkan dalam sistem hukum *common law*. Metode omnibus law yang lahir dalam budaya hukum *common law* dianggap dapat menjawab persoalan *over regulated* yang

¹⁶¹*Ibid.*, hlm. 160

terjadi pada budaya hukum *civil law*, termasuk Indonesia. Dengan pengadopsian metode *omnibus law* sebagai suatu upaya, diharapkan dapat mengatasi persoalan *over regulated*.

Penggunaan metode apapun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan menjadi suatu hal yang dilarang, seperti halnya penggunaan metode yang lahir dalam budaya hukum *common law* yang kemudian diterapkan dalam budaya hukum *civil law*, atau sebaliknya. Namun, perlu diperhatikan bahwa dalam negara hukum setidaknya harus memenuhi unsur *Supremacy Of Law, Equality Before The Law, dan Human Right*.¹⁶²

Oleh karenanya penulis beranggapan bahwa penggunaan metode *omnibus law* di Indonesia bisa saja diterapkan dengan catatan bahwa harus memiliki landasan hukum yang jelas, memperhatikan kesamaan dalam penerapannya, serta tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi landasan hukum sekaligus memenuhi atas unsur *Spremasi Of Law* yang menghendaki bahwa dalam suatu negara hukum yang memberikan kedudukan hukum dalam posisi tertinggi.

¹⁶² Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Op.Cit*, hlm. 9

Selain prinsip *Supremacy Of Law*, yang menjadi perhatian bagi pembentuk peraturan perundang-undangan ialah dua prinsip selanjutnya, yakni *Equality Before The Law* dan *Human Right* yang mana dua prinsip tersebut dikhawatirkan akan mudah untuk dilanggar, khususnya dalam hal pembentukan Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus law*.

Kekhawatiran terhadap pelanggaran atas prinsip *Equality Before The Law* dan *Human Right* tentunya disebabkan atas sifat dari penggunaan metode *omnibus law* yang cepat dengan topik pembahasan yang banyak memiliki konsekuensi kurangnya rasa kehati-hatian pembentuk Undang-Undang dalam proses pembentukan Undang-Undang. Selain itu, *fast track legislation* akan sangat mungkin terjadi.

Kurangnya rasa kehati-hatian serta terjadinya *fast track legislation* juga berakibat kepada pengkhianatan terhadap prinsip demokrasi. Secara sederhana, prinsip demokrasi dapat dijelaskan dalam enam perwujudan yang mana menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat, kebebasan manusia adalah kebebasan relaksional, keputusan didasarkan pada musyawarah mufakat, menggunakan prinsip toleransi, adanya interaksi mengenai perbedaan pendapat, serta kerakyatan adalah berasa, berpikir, bersikap, dan kesediaan berbuat sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁶³

¹⁶³ Bayu Dwi Anggono dan Nando Yussele Mardika, *Legisprudensi Dalam Penciptaan Norma Hukum Oleh Lembaga Legislatif Di Indonesia, Loc.Cit.*

Apabila melihat dari metode *omnibus law*, penulis beranggapan bahwa pada dasarnya adalah metode yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mana dalam prosesnya dapat menggabungkan beberapa topik yang bertautan menjadi satu Undang-Undang. Dengan pembahasan yang dapat menggabungkan beberapa topic yang bertautan tersebut, maka meminimalisir waktu apabila dibandingkan dengan metode biasa yang harus membahas topik-per topik. Oleh karenanya, waktu yang singkat adalah sebuah konsekuensi positif yang bisa saja terjadi, atau bisa saja tidak terjadi.

Dengan demikian, waktu yang singkat bukan sebagai prinsip yang harus dijalankan saat legislator membuat Undang-Undang menggunakan metode *omnibus law*. Sebab apabila waktu yang singkat diposisikan sebagai suatu prinsip yang harus dilaksanakan, maka akan terjadilah praktik *fast track legislation*.

2. Landasan Sosiologis

Kondisi *over regulated* yang dialami saat ini dianggap karena kelemahan dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tercatat Per-Januari 2021 jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia terbagi atas: Peraturan Pusat berjumlah 3.849 (Tiga ribu delapan ratus empat puluh sembilan), Peraturan Menteri berjumlah 16.741 (Enam belas ribu tujuh ratus

empat puluh satu), Peraturan LPNK berjumlah 4.514 (Empat ribu lima ratus empat belas), dan Peraturan Daerah berjumlah 15.982 (Lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua).¹⁶⁴

BPHN melalui sebuah acara bertajuk “Konsinyering Pengemangan Aplikasi Evadata” membahas terkait pengembangan yang dilakukan oleh BPHN dengan mengembangkan legal tech yang dinamakan Evadata. Pengembangan aplikasi tersebut dijelaskan bahwa yang melatar belakangnya adalah kondisi regulasi yang gemuk, tumpang tindih, dan disharmonis berdampak terhadap upaya pemerintah untuk menarik investasi seluas-luasnya ke Indonesia. Disinggung juga bahwa jumlah regulasi yang ada sampai saat itu mencapai puluhan ribu regulasi.¹⁶⁵

Bentuk negatif seperti disharmonisasi regulasi yang disebutkan diatas, pada dasarnya dijelaskan oleh Ibnu Sina Chandranegara bahwa hal demikian adalah persoalan bawaan dari konsepsi negara hukum. Dan lebih lanjut Ibnu Sina menjelaskan bahwa gemuknya regulasi, disharmonisnya regulasi, dan tumpang tindihnya regulasi justru melahirkan ketidak pastian hukum, kesenjangan perlakuan dihadapan hukum, serta alienasi Hak Asasi

¹⁶⁴ Kementerian Hukum dan HAM, Website: Peraturan.co.id

¹⁶⁵ Humas dan Protokol BPHN, Banyak Regulasi Tumpang Tindih, BPHN Kembangkan Legal - Tech Bernama Evadata, 15 Agustus 2022, Website: <http://bphn.co.id/pubs/news/read/2020081507310291/banyak-regulasi-tumpang-tindih-bphn-kembangkan-legal-tech-bernama-evadata>

Manusia.¹⁶⁶ Dengan persoalan demikian pemerintah beranggapan perlunya terobosan baru dengan mengadopsi suatu metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dirasa bisa mengatasi persoalan-persoalan diatas.

Catatan selanjutnya yang merupakan evaluasi dari pemerintah adalah, pemerintah beranggapan bahwa metode dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengacu kepada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih belum adaptif terhadap perkembangan kehidupan di masyarakat, dan imbasnya adalah tidak dapat mengatasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian maka dibutuhkan penataan dan perbaikan metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan menambahkan pengaturan terkait *omnibus law* dalam revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁶⁷

Selain hal demikian diatas, ketidak maksimalan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilihat dari banyaknya permohonan pengujian undang-undang yang dilakukan oleh masyarakat.

Dalam poinnya pemohon menganggap bahwa dalam pembahasan suatu RUU

¹⁶⁶ Ibnu Sina Chandranegara, Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2019, hlm. 435

¹⁶⁷ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Op.Cit.* hlm. 93

dilakukan secara terbuka. Selain itu kurang maksimalnya aspek keterlibatan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memperkuat persoalan keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Dalam Putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan suatu undang-undang harus dilakukan secara bermakna atau *meaningful participation*. Partisipasi bermakna tersebut dalam putusan *a quo* memberikan setidaknya ada tiga indikator, yakni: *pertama*, hak untuk didengarkan (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*); dan yang *ketiga*, hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi masyarakat tersebut terutama kepada kelompok masyarakat yang berdampak langsung atas aturan yang sedang dibahas. Partisipasi bermakna tersebut tidak hanya berlaku dalam pembentukan undang-undang saja, melainkan juga pembentukan aturan dibawah undang-undang secara hierarkis.¹⁶⁸

Kondisi banyaknya peraturan dipersepsikan mempersulit urusan dalam berusaha serta menimbulkan kendala dalam iklim investasi. Hal demikian diperparah dengan pertentangan antar peraturan yang banyak tersebut. Situasi

¹⁶⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

demikian yang kemudian dianggap memunculkan persoalan ditengah masyarakat yang menjadi kendala dalam perkembangan ekonomi Indonesia.

Kondisi demikian menjadi dorongan terbesar untuk mengadopsi metode yang dapat memangkas peraturan, khususnya peraturan yang memiliki tautan pada klaster usaha dan investasi tersebut, sebab apabila mengandalkan metode yang ada tidak cukup kuat untuk mengatasi persoalan demikian.

Selain persoalan diatas, lembaga survei Indonesia (LSI) merilis per tahun 2021 menyatakan bahwa hasil survei kepercayaan publik menempatkan kepercayaan terhadap DPR dan partai politik pada posisi terendah.¹⁶⁹ Selain LSI, Indikator Politik Indonesia (IPI) juga merilis hasil survei ditahun yang sama dengan hasil yang sama juga, yakni memposisikan DPR dan partai politik pada urutan terendah pada tingkat kepercayaan masyarakat. Hal demikian disebabkan akan ekspektasi yang tinggi oleh masyarakat terhadap lembaga-lembaga demokrasi, namun ekspektasi tersebut tidak dijawab oleh DPR dan Parpol.¹⁷⁰

Oleh karenanya penulis melihat bahwa momentum perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

¹⁶⁹ Budiarti Utami Putri, Survei LSI Soal Kepercayaan Publik: DPR dan Parpol Urutan Paling Buncit, 23 Februari 2021, website: <https://nasional.tempo.co/read/1435647/survei-lsi-soal-kepercayaan-publik-dpr-dan-parpol-urutan-paling-buncit>

¹⁷⁰ Nawir Arsyad Akbar, Survei: Tingkat Kepercayaan pada DPR dan Parpol Terendah, 27 September 2021, website: <https://www.republika.co.id/berita/r02bc7384/survei-tingkat-kepercayaan-pada-dpr-dan-parpol-terendah>

Perundang-Undangan menjadi jalan untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap lembaga legislator dengan melakukan penguatan atas keterlibatan publik dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal demikian juga diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa dalam proses Pembentukan Undang-Undang harus melibatkan partisipasi masyarakat secara bermakna. Hal demikian dilakukan agar produk hukum yang dikeluarkan berkualitas, dan juga secara tidak langsung dapat meningkatkan kepercayaan publik meningkat terhadap lembaga demokrasi, yakni dalam hal ini adalah DPR dan parpol.

3. Landasan Yuridis

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar utama perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 5 menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang ke DPR. Disamping itu, pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Adapun mekanisme persetujuan bersama setiap rancangan Undang-Undang yang dibahas oleh DPR dan Presiden dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Pasal 20 Ayat (2) sampai Ayat (5).

Selanjutnya, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Apabila rancangan undang-undang tersebut setelah disetujui namun tidak kunjung disahkan oleh Presiden, maka dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah disetujui undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, pasal 22A Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut terkait tata cara pembentukan undang-undang akan diatur dengan undang-undang. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur ketentuan *a quo*.

Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Dalam Putusan *a quo* menyatakan bahwa metode *omnibus law* yang digunakan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tidak memiliki dasar hukum sebagai pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi beranggapan bahwa seharusnya diadopsi terlebih dahulu metode *omnibus law*

dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar penggunaannya memiliki landasan hukum.

Pada pokoknya pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja mengatur tentang beberapa hal, yakni:¹⁷¹

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
3. Kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; serta
4. Peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

Dengan mengacu kepada Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* maka pemerintah beranggapan bahwa dalam perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja perlu dibarengi dengan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* telah menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tidak

¹⁷¹ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Loc.Cit.*

memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan”.

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan. Apabila dalam 2 (dua) tahun tidak dilakukan perbaikan, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen. Dan selanjutnya, apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun tidak diperbaiki dan menjadikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Inkonstitusional, maka Undang-Undang atau Pasal-Pasal maupun materi muatan Undang-Undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja maka dinyatakan berlaku kembali.

Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, namun Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berimplikasikan terhadap Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Undang-Undang.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah berpendapat bahwa salah satu alasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinyatakan cacat formil sebab tata cara pembentukannya tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan Undang-Undang.¹⁷²

Dengan Pertimbangan hukum tersebut diatas, maka Mahkamah memerintahkan untuk segera membentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman dalam pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan metode *omnibus law* yang bersifat khusus. Pertimbangan hukum tersebut merupakan *ratio decidendi* yang menjadi salah satu dasar Mahkamah dalam melahirkan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Selanjutnya dalam pertimbangan hukum [3.20.3], Mahkamah juga menyatakan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus melibatkan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna atau *meaningful participation*. *Meaningful participation* Mahkamah memberikan setidaknya ada tiga indikator, yakni: hak untuk didengar (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*); dan hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

¹⁷² Pertimbangan hukum Mahkamah dalam poin [3.19] Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm.413

Pengaplikasian 3 (tiga) indikator *meaningful participation* tersebut diatas, harus dilakukan paling tidak dalam tahapan: *Pertama*, Pengajuan rancangan undang-undang; *Kedua*, Pembahasan bersama antara DPR dan Presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; *Ketiga*, persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Meskipun dalam Pasal 96 Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur mengenai partisipasi masyarakat, Mahkamah menginginkan ada penyempurnaan pada aspek partisipasi masyarakat agar bisa lebih bermakna dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan juga untuk menciptakan penataan sistem Peraturan Perundang-Undang yang terpadu, sebab kondisi persoalan *hyper regulated* Peraturan Perundang-Undang yang mengatur hal yang sama memiliki potensi tumpang tindih dan memberikan ketidakpastian hukum.¹⁷³

Omnibus law sebagai suatu metode yang lahir di budaya hukum common law bisa digunakan sebagai upaya mengatasi persoalan *hyper regulated* pada

¹⁷³ Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, *Loc.Cit.*

peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena metode *omnibus law* merupakan suatu metode pembentukan Undang-Undang baru yang dapat menysar tema atau materi besar di suatu negara. Substansi yang disasar dengan menggunakan metode omnibus law dapat mencabut dan/atau merevisi beberapa peraturan perundang-undangan dengan sekaligus.

Dengan menggunakan metode omnibus law maka perubahan beberapa Undang-Undang dapat dilakukan sekaligus dengan hanya membuat satu Undang-Undang baru yang menambah, mengubah, dan/atau mencabut materi muatan yang saling berkaitan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat menggunakan metode omnibus law mencerminkan sebuah integrasi peraturan yang memiliki tujuan akhir untuk dapat menerapkannya secara efektif. Oleh sebab itu landasan hukum yang mengatur tentang metode omnibus law sebagai salah satu metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi suatu hal yang dipandang perlu.

4. Konfigurasi dan Arah Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Maurice Duverger menjelaskan bahwa pengertian akan politik, lazimnya merupakan suatu konsepsi yang memiliki korelasi dengan negara.¹⁷⁴ Penelaahan tentang politik hukum dapat dijelaskan bahwa nomenklatur tersebut terbagi menjadi dua kata, politik dan hukum. Meskipun dua kata tersebut memiliki arti yang jauh berbeda, namun keduanya memiliki korelasi yang sangat erat.

Mahfud beranggapan bahwa dalam pembuatan dan penerapan hukum tentunya tidak lepas dari intervensi politik. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa hukum yang merupakan *variable dependent* tidak lepas dengan politik yang merupakan *variable independent* apabila dilihat dari realitas. Sehingga ia menyimpulkan bahwa hal demikianlah yang kemudian dipahami dengan maksud hukum merupakan produk politik.¹⁷⁵ Oleh sebab itu pengawasan secara penuh oleh masyarakat terhadap Undang-Undang yang merupakan produk politik sangat diperlukan, agar produk hukum yang diterbitkan oleh wakil-wakil rakyat memang produk hukum yang baik.

Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya ingin mengakomodir atau menjustifikasi metode omnibus law yang pada mulanya diterapkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

¹⁷⁴ Maurice Duverger, *The Study of Political*, London, Thimas Nelson and Sous Ltd, 1979, hlm. 12

¹⁷⁵ Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Loc.Cit.*

Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi langkah pemerintah untuk mengupdate sistem atau metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Melihat struktur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang mengacu kepada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentunya banyak catatan perbaikan yang diharapkan dapat diakomodir dalam perubahan kedua. Namun sayangnya, perubahan kedua atas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengakomodir hal-hal yang menjadikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinyatakan cacat formil.

Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang dihadirkan memang dari sejak awal hanya untuk memberikan dasar hukum atas perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja, hal demikian disampaikan oleh pemerintah yang diwakili oleh Menteri Perekonomian (Airlangga Hartanto) di rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Risalah RUU Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Jauh sebelumnya Presiden Joko Widodo dalam pidato pelantikannya menyampaikan bahwa pemerintah akan mengajak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menerbitkan dua Undang-Undang besar yang mana pada saat itu disebutkan Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja dan Undang-Undang Pemberdayaan UMKM yang kemudian dalam pembentukannya akan menggunakan metode *omnibus law*.¹⁷⁷ Dan benar bahwa rencana tersebut direalisasikan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Cipta Kerja, yang kemudian Mahkamah Konstitusi menyatakan Undang-Undang *a quo* Inkonstitusional bersyarat, yang maksudnya adalah Mahkamah memerintahkan untuk dilakukan perbaikan terhadap Undang-Undang *a quo* dalam jangka waktu 2 (dua), dan apabila dalam jangka 2 (dua) tahun yang diberikan namun tidak kunjung diselesaikan maka Undang-Undang *a quo* akan inkonstitusional permanen.

Sebelum melakukan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Pemerintah dan DPR terlebih dahulu memperbaiki Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan memasukan norma terkait pengaturan metode *omnibus law* dan prinsip *meaningful participation*.

¹⁷⁷ Agus Suhbani, PSHK: Pemerintah Jokowi Jilid II, Hukum Sekedar 'Pelumas' Investasi, dalam: <https://www.hukumonline.com/berita/a/pshk--pemerintahan-jokowi-jilid-ii--hukum-sekedar-pelumas-investasi-lt5db034e30512a>, diakses pada tanggal 02 April 2020.

Rapat Pleno yang dilaksanakan pada Rabu, 13 April 2022 yang dihadiri oleh 9 (Sembilan) fraksi dan Pemerintah serta DPD RI, pada poinnya adalah mayoritas fraksi menyetujui dalam pembicaraan tingkat I tersebut untuk dilanjutkan ke tahapan pembicaraan tingkat II, kecuali F-PKS yang tidak setuju untuk melanjutkan ke tahapan selanjutnya.¹⁷⁸

F-PKS pada poinnya menilai bahwa setuju akan kehadiran metode baru (*omnibus law*) yang dinilai relevan sebagai upaya reformasi proses pembentukan perundang-undangan untuk lebih baik lagi serta perbaikan-perbaikan konten yang ada dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya saja dengan beberapa poin catatan penting yakni:¹⁷⁹

- a. Ketentuan bahwa penggunaan metode omnibus dalam penyusunan peraturan perundang-undangan hanya bisa diterapkan terhadap satu bidang atau satu topic khusus; Penggunaan metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam tahapan perencanaan; Bahwa diperlukannya pengaturan tentang alokasi waktu yang memadai untuk penyusunan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus supaya dalam proses penyusunannya tidak dilakukan dengan tergesa-gesa dengan mengabaikan partisipasi publik.

¹⁷⁸ Risalah Perubahan kedua UU PPP, hlm. 13

¹⁷⁹ *Ibid.* 14-17

- b. Ketidaksepakatan juga disampaikan terkait materi muatan yang diatur menggunakan Undang-Undang yang dibuat menggunakan metode omnibus hanya bisa direvisi dengan merevisi undang-undang tersebut. Hal demikian dianggap bahwa pengaturan tersebut membatasi adanya revisi suatu materi muatan langsung di peraturan perundang-undangan asal.
- c. Penolakan juga disampaikan terkait materi muatan yang memberikan ketentuan bahwa perbaikan rancangan undang-undang dapat diperbaiki pasca persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna, sebab dalam praktiknya hal demikian rawan disalah gunakan.
- d. Penegasan terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan yang harus melibatkan pihak pro dan kontra secara seimbang serta partisipasi masyarakat secara bermakna, baik masyarakat umum, organisasi tertentu, dan termasuk didalamnya penyandang disabilitas.
- e. Masukan terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbasis elektronik untuk diperjelas terkait ruang lingkupnya, agar tidak menimbulkan multitafsir.
- f. Kritik juga disampaikan terkait pengharmonisasian, pembulatan, dan pematangan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang diambil alih menjadi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebab hal tersebut menyalahi akan semangat desentralisasi dan otonomi daerah.

Poin-poin dari catatan tersebut menjadi landasan F-PKS belum menyetujui Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang. F-PKS berpandangan dalam hal ini perlu kajian yang lebih mendalam terhadap substansi perubahan undang-undang tersebut.¹⁸⁰

Disisi lain, meskipun menyetujui Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, F-Demokrat memberikan catatan penting yang menjadi perhatian perubahan tersebut bahwa;¹⁸¹

- a. perlu adanya kepastian terkait penanganan kasus di Mahkamah Konstitusi dan meminta untuk menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tetap menjadi leading sektor dalam menangani perkara di Mahkamah konstitusi;
- b. Sebab adanya pengaturan terkait perbaikan penulisan dalam pasca pengesahan Undang-Undang, F-Demokrat mengingatkan agar tidak terjadi penyisipan kata yang membuat terjadinya perubahan materi Undang-Undang. Hal demikian dapat mencederai asas keterbukaan dan bahkan mencederai hati nurani rakyat yang menyaksikan proses pengesahan secara materil.

¹⁸⁰ *Ibid.* hlm.17

¹⁸¹ *Ibid.* hlm.10-12

- c. Terkait partisipasi masyarakat, dalam pelaksanaannya menekankan agar tidak hanya pada aspek kuantitas saja, melainkan juga pada aspek kualitas, aspek kepakaran, dan aspek sebaran masyarakat dalam proses partisipasi publik pada saat memberikan catatan terkait produk legislasi yang dihasilkan.
- d. Terkait metode *omnibus law*, harus ada tolak ukur yang jelas dalam hal implementasinya, serta harus menghindari akan terjadinya konflik norma dan konflik kewenangan antar lembaga. Selain itu juga perlu adanya ketentuan berdasarkan kebutuhan faktual, mendesak, dan antisipatif agar dapat mewujudkan efisiensi, efektivitas, harmonisasi, dan sinkronisasi sebuah peraturan perundang-undangan.

Harus diakui bahwa dalam pembahasannya terkait Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jauh akan perdebatan yang *saintifik*. Bisa dipahami bahwa pada prinsipnya dilakukannya perubahan atas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya untuk kepentingan perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja. Sehingga wajar apabila dalam perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam prosesnya terkesan tergesa-gesa.

Kondisi tergesa-gesa tentunya tidak diinginkan terjadi dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, apalagi Undang-Undang tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan menjadi acuan atau sebagai prosedur dalam langkah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dikatakan oleh Susi Dwi Harijanti sebagai jantungnya hukum¹⁸². Sudah menjadi kewajiban pembentuk peraturan untuk memperhatikan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan dalam penerapannya tidak mungkin dapat tergesa-gesa dalam hal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketergesa-gesaan dapat dilihat pada aspek ditutupnya ruang publik yang sekaligus melanggar asas keterbukaan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam proses pembentukan mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan penetapan dan pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka.¹⁸³ Dan dalam proses perubahan kedua atas undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinilai melanggar asas tersebut. Hal demikian terlihat tatkala Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 disahkan tidak lama kemudian langsung diajukan *Judicial Riview* ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa kalangan.

Para pemohon mendalilkan bahwa dalam proses pembentukannya tidak memperhatikan aspek partisipasi masyarakat dengan hanya memberikan informasi satu arah melalui media, pamphlet, poster dan alat komunikasi sederhana, tanpa memberikan ruang *feedback* kepada masyarakat sebagai bentuk

¹⁸² Susi Dwi Harijanti, "Dimatikannya" Asas....., *Loc.Cit.*

¹⁸³ *Ibid.* hlm. 1

partisipasi masyarakat dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁸⁴ Dengan demikian pelanggaran terhadap asas keterbukaan dan aspek partisipasi masyarakat bisa dikatakan bahwa telah melanggar atau tidak sesuai dengan asas demokrasi.¹⁸⁵

Dalam konteks materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setidaknya ada 20 (dua puluh) poin perubahan yang ada didalamnya. Dari 20 (dua puluh) poin perubahan tersebut dikelompokan menjadi beberapa poin besar, yakni:

- Pengaturan tentang metode *omnibus law*;
- Penegasan terkait partisipasi bermakna (*meaningful participation*);
- Penanganan pengujian peraturan perundang-undangan;
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda dan rancangan peraturan kepala daerah;
- Perbaikan kesalahan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang;
- Pengundangan peraturan perundang-undangan;
- Pemantauan dan peninjauan Undang-Undang;
- Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbasis elektronik;

¹⁸⁴Pretty Angelia Wuisan, Feedback adalah: Jenis, Fungsi, dan Cara Menyampaikannya, 13 Agustus 2021, Website: <https://www.modalrakyat.id/blog/feedback-adalah>

¹⁸⁵ Susi Dwi Harijanti, "Dimatikannya" Asas....., *Op.Cit*, hlm. 2

- Keikutsertaan analisis hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya, perubahan yang dilakukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam rangka perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja difokuskan kepada dua hal yakni memasukan ketentuan terkait metode omnibus law dan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).¹⁸⁶

Kajian yang dilakukan oleh Bayu Anggono menjelaskan bahwa penggunaan metode *omnibus law* di berbagai negara digunakan untuk mempermudah pembentuk Undang-Undang dalam hal memperoleh kesepakatan serta meminimalisir kebuntuan politik yang terjadi dalam pembahasan suatu rancangan Undang-Undang.¹⁸⁷

Jauh sebelum Bayu anggono, para ahli memaparkan bahwa manfaat dari penggunaan metode *omnibus law* atau *omnibus bill* yang mana pada poinnya adalah teknik untuk mengefisiensi proses legislasi. Hal tersebut jauh lebih

¹⁸⁶ Lihat Konsideran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Naskah Akademik RUU Perubahan Kedua Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸⁷ Bayu Dwi Anggono, *Loc.Cit.*

mempermudah pembentuk Undang-Undang apabila dibandingkan dengan tehnik pembentukan Undang-Undang yang biasa digunakan.

Studi yang dilakukan oleh Idul Rishan dan Imroatun secara tegas menyatakan bahwa tidak ada korelasi antara penggunaan metode *omnibus law* dengan usaha deregulasi atau usaha untuk mengatasi persoalan *over regulated* yang diklaim oleh pemerintah Indonesia.¹⁸⁸

Pada dasarnya, pemerintah menyatakan bahwa peraturan di Indonesia berlandaskan kepada pendapat Richard Susskin yang menjelaskan tentang hyper regulasi secara kualitatif.¹⁸⁹ Idul Rishan dan Imroatun dalam kajiannya menjelaskan bahwa untuk memastikan bahwa di Indonesia mengalami *hyper regulated* harus ada kajian secara kuantitatif, yang dapat menjelaskan terkait indikator ambang batas kenormalan volume regulasi dan indikator ambang batas volume yang mengategorikan sebagai *hyper regulated*.¹⁹⁰

Dengan tetap memasukan ketentuan tentang justifikasi metode *omnibus law* dalam perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁸⁸ Idul.Rishan dan Imroatun, *Loc.Cit.*

¹⁸⁹ Richard Susskind menjelaskan “By that I meant we are all governed today by a body of rules and laws that are so complex and so large in extent that no one can pretend to have mastery of them all. I argued then that hyper-regulation means not that there is too much law, by some objective standard, but that there is too much law given our current methods of managing it.” Richard Susskind, *Legal Informatics: a Personal Appraisal of Context and Progress*, *European Journal of Law and Technology*, Vol.1 No. 1, 2010, hlm. 90-92

¹⁹⁰ Idul Rishan dan Imroatun Nika, *Loc.Cit.*

memperkuat praktek *Autocratic Legalisme*¹⁹¹, sebab dengan penerapan metode *omnibus law* yang merupakan metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada prinsipnya memiliki kekurangan yang dijelaskan oleh Sinclair dan Smith akan mengubah sistem demokrasi menjadi tidak *delebrative*. Dengan memasukkan banyak substansi dan waktu yang singkat akan mengurangi sifat kehati-hatian dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan akan mengakibatkan minimnya ruang partisipasi.¹⁹²

Hal demikian di atas diperkuat dengan pandangan Aaron Wherry yang menyatakan bahwa metode *omnibus law* adalah metode yang kurang demokratis dan akan menimbulkan praktik hukum yang pragmatis.¹⁹³ Pembahasan yang ada di parlemen tidak lagi membicarakan tentang aspirasi, melainkan akan disibukkan dengan kompromi-kompromi politik.

Adam M. Dodek dalam kritik menyebutkan bahwa hal negatif dari penerapan metode *omnibus law* lemah dalam hal ketelitian terhadap isi Undang-Undang.¹⁹⁴

¹⁹¹ Zainal Arifin Muchtar dan Idul Rishan dalam kajiannya yang berjudul *Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law*, kajian tersebut merupakan respon dari pembentukan UU Cipta Kerja yang menggunakan metode *omnibus law* dan dalam Putusan MK menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja Inkonstitusional bersyarat. Dalam kajiannya menjelaskan bahwa dalam prakteknya, pembentukan UU Cipta Kerja yang cacat formil memperlihatkan kenyataan bahwa di Indonesia demokrasi telah dibajak, hal demikian melandaskan kepada pendapat Scheppele yang menyebutnya dengan legalisme otokratis. Zainal Arifin Muchtar dan Idul Rishan, *Autocratic Legalisme:..... Op.Cit.*, hlm. 30

¹⁹² Glan S. Krutz, *Hitching a Ride:..... Loc.Cit.*

¹⁹³ Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep....., Loc.Cit.*

¹⁹⁴ Adam M Dodek, *Omnibus bills:....., Loc.Cit.*

Hal demikian tentunya mengkhianati harapan masyarakat yang memberikan kepercayaannya kepada anggota legislatif untuk berdebat memperjuangkan kepentingan rakyat. Dengan demikian harapan masyarakat kepada anggota legislatif untuk teliti dan kritis dalam hal pembahasan isi dari Rancangan Undang-Undang yang dibahas.

Tulisan Bayu Dwi Anggono yang menyimpulkan beberapa pendapat para ahli yang mengatakan bahwa manfaat penggunaan metode *omnibus law* diantaranya adalah mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di Parlemen, sebab dalam pembahasannya memuat banyak substansi yang dimuat oleh *omnibus law*. Dengan banyaknya pembahasan terkait substansi, maka anggota parlemen dapat melakukan kompromi yang bagi sebenarnya penulis dalam konteks Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia hal demikian adalah praktek yang tidak sehat untuk diterapkan.

Ricca Anggraeni dalam tulisannya yang berjudul “Memaknai Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang” menyatakan bahwa kompromi politik menjadi akar masalah dari miskonsepsi norma Undang-Undang Dasar yang seharusnya menjadi sumber untuk menentukan kebijakan dalam Pembentukan Undang-Undang.¹⁹⁵ Hal demikian juga diperkuat dengan pendapat Mahfud MD yang mengatakan bahwa DPR

¹⁹⁵ Ricca Anggraeni, Memaknai Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 Nomor 3, 2019, hlm. 285-286

sering menjadikan kompromi dalam permainan politik yang mengakibatkan dalam suatu kebijakan tidak ada substansi hukum, melainkan hanya kesepakatan politik.¹⁹⁶

Idul Rishan dan Imroatun dalam tulisannya secara tegas menyatakan bahwa tidak ada korelasi antara upaya penggunaan metode *omnibus law* dengan upaya penyederhanaan jumlah regulasi.¹⁹⁷ Manfaat dari penerapan metode *omnibus law* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dari beberapa kajian menjelaskan bahwa metode *omnibus law* digunakan sebagai upaya penyederhanaan proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dari proses yang sederhana tersebut dapat memangkas panjangnya waktu pembahasan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan metode konvensional.

Sebagai instrumen untuk menjaga daya tahan demokrasi,¹⁹⁸ dalam konteks ini pendekatan legisprudesdi penting digunakan dalam hal perubahan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengingat undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah undang-undang yang menjadi jantung dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹⁹⁶ Koran Tempo, Undang-Undang Jadi Kompromi Politik, Rabu 24 Februari 2010 dalam: <https://koran.tempo.co/amp/nasional/192081/undang-undang-jadi-kompromi-politik>

¹⁹⁷ Idul Rishan dan Imroatun Nika, *Inkompatibilitas Metode Omnibus Law.....*, *Loc.Cit.*

¹⁹⁸ Idul Rishan, *Evaluasi Performa Legislasi dalam Pembentukan Omnibus Law.....*, *Op.Cit.*, hlm. 63

Dalam kajian yang telah dijelaskan pada BAB sebelumnya bahwa pendekatan legisprudensi dapat menjadikan suatu produk hukum yang berbasis akan teoritis dan menjauhkan produk Undang-Undang yang hanya sekedar produk politik saja. Sebab tipikal pendekatan legisprudensi dalam pendekatannya dalam pembentukan hukum lebih responsive, sifatnya top-down, menyesuaikan akan kondisi sosial.

Namun sayangnya, perubahan terhadap Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sangat jauh akan harapan perbaikan yang dicitakan. Perubahan yang dilakukan terkesan terburu-buru, sehingga melanggar beberapa indikator, khususnya indikator partisipasi publik.

Dalam proses pembentukan Undang-Undang *a quo* sejak dimulai pembahasan RUU tidak terlihat adanya ruang partisipasi publik. Padahal dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat, menekankan akan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna.¹⁹⁹

Pada aspek keterbukaan dirasa tidak maksimal, rapat pembahasan RUU memang disiarkan melalui *channel* parlemen namun sifatnya hanya penyiaran. Tidak ada ruang publik untuk dapat berpartisipasi. Selain itu,

¹⁹⁹PSHK, Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja Setelah Revisi UU PPP , 8 Juni 2022 dalam: <https://pshk.or.id/blog-id/perbaikan-uu-cipta-kerja-setelah-revisi-uu-ppp/>

pembahasan yang dilakukan diluar jam kerja memiliki dampak pada tidak dilakukannya live streaming sebagai informasi kepada publik tentang pembicaraan yang dilakukan dalam rapat pembahasan di parlemen, hal demikian dilakukan tatkala pasal-pasal yang dibahas tergolong pasal-pasal krusial dan pada akhirnya pasal-pasal krusial tersebut disepakati tanpa adanya pantauan publik.²⁰⁰ Dengan demikian dinamika yang terjadi pada perubahan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan melihat aturan yang dihasilkan, maka praktek yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang telah memproduksi produk hukum yang disebut Mahfud MD produk hukum ortodoks, dan melalui konfigurasi politik yang otoriter.²⁰¹

C. Implikasi Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Implikasi Hukum

Perubahan-perubahan yang dilakukan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun

²⁰⁰ *Ibid.* 8 Juni 2022

²⁰¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Loc.Cit.*

2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pokoknya disepakati dan disahkan 20 (dua puluh) poin perubahan, yakni;

Tabel 3.3: Poin-Poin Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

No.	PERUBAHAN	
	PASAL	TENTANG
1.	Pasal 5 huruf g	Penjelasan asas keterbukaan
2.	Pasal 9	Penanganan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan
3.	BAB IV	Penambahan pada bagian ketujuh
4.	Pasal 42	Menambahkan Pasal 42A yang mengatur mengenai penggunaan metode omnibus law dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.
5.	Pasal 49	Mengatur terkait pembahasan Rancangan Undang-Undang beserta daftar inventaris masalah.
6.	Pasal 58	Mengatur terkait pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

		<p>rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dan dari gubernur; peraturan daerah kabupaten/kota yang berasal dari DPRD kabupaten/kota; serta peraturan kepala daerah provinsi dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota dikoordinasikan oleh menteri atau kepala daerah lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</p>
7.	Pasal 64	<p>Mengatur tentang penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang mana dapat menggunakan metode omnibus law.</p>
8.	Pasal 72	<p>Mengatur tentang mekanisme perbaikan teknis penulisan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan pasca disetujui bersama DPR dan Presiden, namun belum disampaikan ke Presiden.</p>

9.	Pasal 73	Mengatur tentang mekanisme perbaikan teknis Rancangan Undang-Undang pasca disetujui dan telah disampaikan ke Presiden.
10.	Pasal 78	Perubahan penjelasan Pasal 78 yang mengatur terkait penetapan Raperda Provinsi.
11.	Pasal 85	Mengatur terkait pengundangan.
12.	Pasal 95	Perubahan atas penjelasan yang memasukan terkait substansi penyandang disabilitas.
13.	Pasal 95A	Mengatur terkait pemantauan dan peninjauan Undang-Undang.
14.	Pasal 96	Mengatur terkait partisipasi masyarakat, termasuk penyandang disabilitas.
15.	Pasal 97A, Pasal 97B, Pasal 97C, dan Pasal 97D	Penambahan Pasal-Pasal tersebut terkait akan materi muatan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus law, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbasis elektronik, evaluasi

		regulasi, serta peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah.
16.	Pasal 98	Mengatur terkait keikutsertaan jabatan analis hukum selain perancang peraturan perundang-undangan.
17.	Pasal 99	Mengatur terkait keikutsertaan jabatan fungsional analis legislatif dan tenaga ahli dalam pembentukan Undang-Undang, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota, selain perancang peraturan perundang-undangan.
18.	Penjelasan Umum	Menambahkan terkait metode omnibus law, perbaikan kesalahan teknis, keterlibatan dan partisipasi masyarakat, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbasis elektronik, mengubah sistem pendukung, teknik penyusunan Naskah Akademik, dan terkait teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

19.	Lampiran I BAB II huruf D	Terkait Naskah Akademik
20.	Lampiran II	Terkait teknik perancangan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada poinnya telah mengatur tentang landasan hukum penerapan metode *omnibus law*²⁰². Dengan demikian penggunaan metode *omnibus law* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menjadi sesuatu hal yang legal.

Namun demikian, hadirnya landasan hukum terkait metode *omnibus law* melalui Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terbaru tentunya tidak serta merta menjadi jalan keluar persoalan cacat formilnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Implikasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tentunya tidak memiliki implikasi hukum. Hal

²⁰² Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

demikian tentunya berpandangan lain dengan klaim pemerintah dan DPR yang memaksudkan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai landasan hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.²⁰³

Dengan demikian penulis beranggapan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak bisa dijadikan sebagai landasan hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Ada dua alasan yang mendasari argumentasi penulis yang mengatakan tersebut. Yang *Pertama*, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa:

[3.20.1] menyebutkan:

“Bahwa mahkamah dapat memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih antar-UU yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode omnibus law yang bertujuan untuk mengakselerasi investasi dan memperluas lapangan kerja di Indonesia. Namun demikian, bukan berarti demi mencapai tujuan tersebut kemudian dapat mengesampingkan tata cara atau pedoman baku yang berlaku karena antara tujuan dan cara pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dalam meneguhkan prinsip negara hukum demokratis yang konstitusional.....”

[3.20.2] menyebutkan:

²⁰³BBC News, *Omnibus Law*: DPR sahkan revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengapa dituding ‘siasat’ perbaikan UU Cipta Kerja? 15 April 2022 dan di perbarui 24 Mei 2022, pada website: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61110186>

“bahwa pilihan Mahkamah untuk menentukan UU 11/2020 dinyatakan secara inkonstitusional bersyarat tersebut, dikarenakan Mahkamah harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Disamping itu juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU a quo. Oleh karena itu, dalam memberlakukan UU 11/2020 telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU 11/2020 a quo, sehingga Mahkamah memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki undang-undang UU 11/2020 berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku, dan standar di dalam membentuk undang-undang omnibus law yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.

[3.20.3] menyebutkan:

“Bahwa dengan pertimbangan hukum tersebut di atas, dengan ini Mahkamah memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus law yang mempunyai sifat kekhususan tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan landasan hukum yang telah dibentuk tersebut UU 11/2020 a quo dilakukan perbaikan guna memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan asas-asas pembentukan undang-undang, sebagaimana amanat UU 12/2011, khususnya berkenaan dengan asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna, yang merupakan pengejawantahan perintah konstitusi pada Pasal 22A UUD 1945. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut Mahkamah memandang perlu memberi batas waktu bagi pembentuk UU melakukan perbaikan tata cara dalam pembentukan UU 11/2020 selama (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Apabila dalam waktu 2 (dua) tahun, UU 11/2020 tidak dilakukan perbaikan, maka Mahkamah menyatakan terhadap UU 11/2020 berakibat hukum menjadi inkonstitusional secara permanen ”

Dalam kasus ini, apabila menelaah lebih lanjut terkait putusan Mahkamah Konstitusi terdapat abiguisitas dan inkonsistensi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Ambiguitas dan inkonsistensi dalam putusan Mahakamah Nomor

91/PUU-XVIII/2020 tersebut terdapat pada pertimbangan hukum [3.20.3] sebagai berikut;²⁰⁴

- Bahwa Mahkamah memerintahkan untuk membuat aturan yang baku tentang penggunaan metode *omnibus law*.
- Dari aturan yang baku tersebut, kemudian dijadikan sebagai landasan hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.
- Kemudian disambung dengan guna memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan asas-asas pembentuk undang-undang, sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari tiga poin tersebut diatas, mahkamah memerintahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk membentuk landasan hukum terkait metode *omnibus law* terlebih dahulu, yang kemudian dijadikan sebagai acuan dalam perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Penulis beranggapan dalam kasus ini bahwa tidak ada alasan untuk hukum berlaku surut, atau landasan hukum tentang metode *omnibus law* yang diperintahkan oleh Mahkam untuk dibentuk tidak serta merta dapat berlaku sebagai landasan hukum atas perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang telah disahkan lebih dahulu.

²⁰⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Kemudian pada poin terakhirnya mahkamah menjelaskan agar terpenuhinya metode yang pasti, standard, dan baku serta keterpenuhan asas-asas pembentukan undang-undang yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal demikian menggambarkan bahwa dalam putusan tersebut disatu sisi diperintahkan untuk membentuk landasan hukum tentang metode *omnibus law*, sedangkan di sisi lain diperintahkan untuk mentaati Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada titik inilah dalam kasus ini Putusan Mahkamah Konstitusi dianggap ambigu dan tidak konsisten.

Dari putusan Mahkamah tersebut membuka celah penafsiran bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat berlaku surut, khususnya dalam perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dalam putusannya pun pada dasarnya Mahkama lebih banyak menitik beratkan agar perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja diperbaiki sesuai dengan landasan hukum yang telah ada tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Dengan demikian, putusan Mahkamah memerintahkan untuk memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Sesuai dengan aturan atau tata cara yang telah ditentukan, yakni amanat yang termuat di dalam

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mengingat pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dinyatakan inkonstitusional bersyarat, disebabkan melanggar ketentuan yang telah ada, maka Mahkamah memerintahkan untuk memperbaikinya agar sesuai dengan ketentuan yang ada (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Selain itu, yang *Kedua* asas *Non-Retroaktif* menjelaskan bahwa hukum tidak berlaku surut (*retroaktif*)²⁰⁵, mempertegas bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memiliki implikasi hukum terhadap perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Pemberlakuan asas *non-retroaktif* merupakan salah satu perwujudan dari perlindungan hak asasi manusia. Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia di Indonesia telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

²⁰⁵ Rifai Hadi, *Apa Itu Asas Non-Retroaktif?*, *Loc.Cit.*

Indonesia Tahun 1945 yang merupakan konstitusi negara Republik Indonesia, khususnya pada Pasal 28 I Ayat (1).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku asas-asas hukum dalam proses pembentukannya. *Asas non-retroaktif* menjadi dalil umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Disamping itu, penerapan *asas non-retroaktif* dalam sistem hukum Indonesia menjadi perintah konstitusi. Oleh karenanya, dalam hukum tata negara tidak dapat diberlakukan *asas retroaktif*.²⁰⁶

Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja disahkan pada tanggal 2 November 2020, yang kemudian dinyatakan Mahkamah Konstitusi Undang-Undang tersebut inkonstitusional bersyarat sebab terdapat kecacatan pada aspek formil pembentukannya serta menggunakan metode yang belum ada landasan hukumnya. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk dilakukannya perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja agar dalam proses pembentukannya sesuai dengan ketentuan dan metode yang pasti, baku, dan standar.

Kemudian, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pemerintah dan DPR langsung berkeinginan melakukan revisi terhadap Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan

²⁰⁶ Bachtiar, Pemberlakuan Asas *Retroaktif* dalam Optik Hukum Tata Negara, *Jurnal Surya Kencana Dua*, Vol.2 No.2, 2015, hlm. 67

memasukan beberapa ketentuan yang diantaranya menjadi sebab cacat formilnya Undang-Undang Cipta Kerja seperti penggunaan metode *omnibus law*. Pada tanggal 16 Juni 2022 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut penulis, berdasarkan pemaparan diatas menyimpulkan bahwa penulis tidak setuju dengan melandaskan perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Oleh karenanya penulis beranggapan bahwa perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang didalamnya tidak ada landasan terkait penggunaan metode *omnibus law* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Penulis memiliki landasan doktrin yang dibangun oleh Elmer A. Driedger yang menjelaskan bahwa *retroaktif* itu memiliki sifat keberlakuan hukum terhadap sebuah peristiwa yang terjadi sebelum hukum itu disahkan. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tidak serta merta dapat

menjustifikasi keberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang mana Undang-Undang tersebut telah disahkan dan dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi sebelum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 disahkan.

Penulis berpandangan bahwa pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memutuskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Inkonstitusional bersyarat. Putusan tersebut memerintahkan kepada Pembentuk Undang-Undang untuk segera memperbaiki kesalahan-kesalahan formil dalam proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Dan dalam masa perbaikan tersebut tidak dibenarkan tindakan untuk mengambil kebijakan yang strategis dan berdampak luas. Dengan demikian, penulis memandang bahwa status Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 masuk kepada masa editorial formil sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dibacakan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tidak dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi meskipun diputus Inkonstitusional, hanya saja diancam akan dibatalkan apabila tidak dilakukan perbaikan formil sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada. Oleh karenanya, penulis berpandangan bahwa perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 harus melandaskannya kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Artinya, dengan demikian penulis tidak setuju dengan alasan

perubahan Undang-Undang kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk melandasi perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, sebab hal demikian membuat keberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menjadi *retroaktif*.

Penggunaan asas *non-retroaktif* dalam persoalan ini sangat penting, untuk menjaga aspek kepastian hukum dan keadilan. Penulis berpandangan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja cacat formil sebab terjadinya pelanggaran terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta tidak adanya landasan hukum terkait penggunaan metode *omnibus law*. Hal demikianlah alasan pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa kalangan. Namun, perubahan kedua yang dilakukan oleh DPR dan pemerintah adalah melegalkan praktik yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dan diperuntukan terhadap perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, seperti: penerapan metode *omnibus law* serta perbaikan teknis pasca persetujuan maupun pasca pengesahan.

Hal demikian penulis menganggap sebagai tindakan yang “menghalalkan yang haram”. Dengan demikian penulis menganggap bahwa penggunaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sebagai landasan hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 melanggar aspek keadilan, serta terjadinya ketidak pastian hukum yang dapat mengakibatkan kekacauan dalam

sistem hukum. Hal demikian disadari oleh pemerintah, sehingga akhir tahun 2022 presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

2. Implikasi Politik

Satjipto Raharjo memberikan peristilahan menarik terkait perumusan hukum yang dia sebut dengan “*language game*”. Satdjipto ingin menjelaskan bahwa dalam perumusan hukum pasti akan ada pereduksian atas kebenaran dan kenyataan yang penuh.²⁰⁷ Dengan argumentasi-argumentasi demikian maka masyarakat menjadi suatu rambu-rambu pengingat agar pembentukan suatu hukum tetap pada koridor kebenaran.

Keterlibatan masyarakat sangat penting, khususnya dalam negara yang menganut sistem demokrasi. Menjadi suatu konsekuensi logis apabila dalam suatu proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak melibatkan unsur publik atau masyarakat maka peraturan perundang-undangan tersebut akan menuai banyak penolakan oleh masyarakat.

Perubahan-perubahan yang dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun

²⁰⁷ Satdjipto Raharjo, *ilmu hukum, Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Muhammadiyah University Press, 2004, yang dikutip kembali oleh Anis Ibrahim dalam Disertasi....., *Op.Cit.*, hlm. 511

2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan implikasi politik.

Perubahan yang dilakukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyisakan beberapa poin, pada dasarnya ada 20 poin perubahan yang dilakukan. Diantara poin-poin tersebut ada beberapa poin besar yang akan dibahas dalam tulisan ini, dan bagi penulis poin besar tersebut memiliki implikasi politik yang cukup kuat. Poin tersebut ialah dimasukkannya metode *omnibus law*, yang mana metode tersebut menjadi salah satu alasan utama mengapa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja cacat formil sebab sebelumnya tidak diatur ketentuan penggunaan metode *omnibus law* dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁰⁸

Penggunaan metode *omnibus* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bukan tanpa konsekuensi negatif. Aaron Wherry menyebutkan bahwa penggunaan metode *omnibus law* dalam prosesnya dianggap kurang demokratis dan menimbulkan praktik hukum yang pragmatis.²⁰⁹

Penggunaan metode *omnibus* yang dianggap kurang demokratis tersebut disebabkan dengan tehniknya yang menggabungkan banyak substansi yang harus dibahas dengan tuntutan untuk menyelesaikan dengan waktu yang cepat. Dengan

²⁰⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

²⁰⁹ Mirza Satria Buana, Menakar Konsep *Omnibus Law*.... Loc.Cit.

demikian maka keterlibatan publik dibatasi untuk mengurangi tendensi perdebatan yang dapat memakan banyak waktu.

Keterlibatan publik berupa partisipasi rakyat pada dasarnya menjadi substansi demokrasi.²¹⁰ Mahfud MD. telah memberikan indikator terkait konfigurasi politik yang demokratis maupun konfigurasi politik yang otoriter. Konfigurasi politik demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsive, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan produk hukum yang ortodoks. Adapun konfigurasi politik yang demokratis, indikatornya ialah:

- a. Partai politik dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara;
- b. Lembaga eksekutif netral;
- c. Pers bebas, tanpa sensor dan pembredelan.

Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsive, adapun indikator produk hukum yang responsive adalah sebagai berikut:

- a. Pembuatannya partisipatif;
- b. Muatannya aspiratif;
- c. Rincian isinya limitatif.

²¹⁰ M. Busyro Muqoddas, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 104

Sebaliknya, indikator-indikator yang menjelaskan akan konfigurasi politik yang otoriter adalah sebagai berikut:

- a. Partai Politik dan parlemen lemah;
- b. Lembaga eksekutif intervensionis;
- c. Pers terpasung, diancam sensor dan pembredelan.

Dengan konfigurasi politik yang otoriter tersebut, maka akan menghasilkan produk hukum yang ortodoks, adapun indikatornya sebagai berikut:

- a. Pembentukannya sentralistik-dominatif;
- b. Muatannya positivist-instrumentalistik;
- c. Rincian isinya open interpretative.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Zainal Arifin Muchtar dan Idul Rishan dalam kajiannya yang berjudul *Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law* menjelaskan bahwa pembuatan Undang-Undang dengan pembahasan yang luas atau substansi yang banyak tidak memberikan kontribusi terhadap wacana dan partisipasi yang optimal oleh masyarakat, sebab substansi yang banyak dengan prinsip waktu yang sedikit akan bisa dibahas secara mendalam dan panjang lebar.²¹¹

²¹¹ Zainal ARifin Muchtar dan Idul Rishan, *Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law*, *Op.Cit.*, hlm. 33-34

Melihat dari aturan yang baru dalam sistem peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, pada prinsipnya hanya sekedar menjustifikasi metode *omnibus law* sebagai salah satu metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selebihnya tidak ada ketentuan-ketentuan yang mendetail terkait penggunaan metode *omnibus law*.

Meskipun demikian, penulis berpandangan perihal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tidak dapat melandasi akan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sebab yang telah dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya, hal demikian memaksa agar pembentuk Undang-Undang tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai landasan hukum dan acuan dalam perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Dalam kasus ini, penulis mencoba menelaah terkait perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja menggunakan pendekatan Legisprudensi. Seperti yang telah dijelaskan pada BAB sebelumnya, bahwa penulis menyimpulkan ada tiga prinsip yang harus dipenuhi agar suatu Undang-Undang berkualitas. Prinsip tersebut digambarkan dalam diagram dibawah ini;

Tabel 3.4: Prinsip Legisprudensi

PRINSIP	PENJELASAN	INDIKATOR
LEGISPRUDENS		

I		
Keterlibatan Sosial Penuh	Menjadi suatu kewajiban dalam pembentukan hukum melibatkan dunia sosial pada setiap proses dalam pembentukan hukum.	<ul style="list-style-type: none"> - Melibatkan partisipasi masyarakat di setiap proses pembentukan Undang-Undang; - Tersedianya saluran aspirasi yang luas; - Menyerap segala pemikiran-pemikiran yang dituangkan melalui forum-forum ilmiah diluar saluran yang disediakan oleh negara.
Memperhatikan Rasionalitas Legislasi	Rasionalitas Legislasi menempatkan kepatuhan akan ketentuan-ketentuan yang telah ada.	<ul style="list-style-type: none"> - Sesuai dengan asas-asas; - Menggunakan metode yang memiliki landasan hukum; - Melalui prosedur yang telah ditentukan.
Mengedepankan	Integrasi moral	<ul style="list-style-type: none"> - Kepatuhan terhadap asas;

<p>Moralitas</p> <p>Legislasi</p>	<p>dalam proses pembentukan hukum menjadi pengaruh terbesar terhadap tindakan para legislator, yang mana di dalamnya akan memperhitungkan tindakan apa yang harus dilakukan sesuai dengan moralitas, memahami akan prioritas mana yang harus diperjuangkan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kepatuhan terhadap metode; - Melalui proses sesuai dengan prosedur yang ada, tanpa melangkahinya; - Tidak melakukan hal-hal yang merugikan orang lain demi kepentingan dia atau kelompoknya sendiri.
---	---	--

Prinsip yang dijelaskan pada tabel diatas menjadi acuan dalam hal menentukan tindakan mana yang tepat serta implikasi apa yang kemungkinan akan terjadi. Sebagai sebuah prinsip legisprudensi, tiga poin tersebut digunakan secara komprehensif.

Dalam kasus ini, terkait perbaikan Undang-Undang Cipta kerja pada dasarnya masyarakat memang menginginkan akan dilakukannya perbaikan terhadap Undang-Undang Cipta Kerja, baik secara formil maupun materil. Ditambah dengan perintah Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Inkonstitusional bersyarat dan memberikan jangka waktu 2 (dua) tahun untuk dapat diperbaiki.

Dalam proses perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus melibatkan partisipasi publik dengan maksimal dan bermakna dalam setiap prosesnya. Sebab di negara hukum, Undang-Undang menjadi formulasi norma yang akan mengatur jalannya kehidupan bernegara, dengan kata lain bahwa ketentuan yang dibuat dalam Undang-Undang akan sangat berpengaruh terhadap masyarakat luas.

Ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang menjadi acuan yang telah disepakati bersama oleh wakil rakyat yang menjadi representasi masyarakat luas. Namun dalam proses pembentukannya, tentu harus menyerap

akan kegelisahan, perasaan, maupun pikiran dari masyarakat luas sehingga menimbulkan akan keinginan yang dikehendaki oleh masyarakat luas.

Untuk dapat mengetahui apa yang sebenarnya dikehendaki oleh masyarakat, maka perlunya ruang partisipasi yang luas dalam proses pembentukan Undang-Undang. Penyerapan akan kehendak masyarakat luas menjadi sangat penting, sebab karenanya juga penegakan Undang-Undang yang telah disepakati akan berjalan dengan efektif.

Selain itu, demokrasi sebagai prinsip dalam kehidupan bernegara di Indonesia memposisikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang memberikan ruang partisipasi masyarakat selebar-lebarnya dalam menentukan kebijakan-kebijakan strategis negara. Oleh karenanya, keterlibatan sosial secara penuh menjadi hal yang wajib dilakukan pada setiap proses pembentukan Undang-Undang.

Pada aspek rasionalitas legislasi memberikan tuntunan agar pembentuk Undang-Undang mentaati akan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati dalam membuat sebuah Undang-Undang. Ketersediaan asas, teknik maupun metode, serta proses-proses yang telah dirumuskan menjadi pegangan yang harus ditaati oleh pembentuk Undang-Undang.

Ketentuan-ketentuan yang telah dirumuskan dan disepakati terkait pembentukan Undang-Undang bukan tidak penting, sebab dalam pembentukan

Undang-Undang diperlukan roadmaps yang menuntun agar pelaksanaannya dapat teratur sekaligus menjaga hak asasi manusia.

Dalam hal perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, tentunya memiliki koridor yang berlandaskan kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun Undang-Undang tersebut telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, asas *non-retroaktif* memberikan batasan bahwa Undang-Undang tersebut tidak dapat menjadi landasan dalam perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, sebab hukum tidak dapat berlaku surut. Dengan demikian perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus kembali kepada koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 agar perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 memenuhi prinsip rasionalitas legislasi.

Pada aspek moralitas legislasi menjadi prinsip yang sangat penting untuk diterapkan, sebab seringkali didapati secara empiris bahwa Undang-Undang yang telah melalui prosedur yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada namun tetap saja mengalami penolakan oleh masyarakat pembentuk Undang-Undang. Hal demikian dikarenakan tidak dipegangnya prinsip moralitas dalam pembentukan Undang-Undang.

Meskipun terdapat pandangan yang memisahkan antara hukum dengan moralitas, namun tidak dapat dipungkiri bahwa hukum yang baik memiliki landasan moralitas didalamnya. Dalam proses legislasi sekalipun selalu didapatkan kepentingan-kepentingan yang domainnya adalah kepentingan-kepentingan kelompok dan lain sebagainya. Oleh karenanya perlu mengedepankan akan moralitas legislasi dalam setiap proses pembentukan Undang-Undang.

Pembentukan Undang-Undang yang melalui proses-proses sesuai dengan ketentuan yang ada saja masih sering sekali mengalami penolakan oleh masyarakat. Hal demikian disebabkan oleh kurangnya moralitas legislator yang hanya memikirkan kepentingan dirinya atau kelompok tertentu saja. Apalagi misalnya dalam pembentukan Undang-Undang dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati, hal demikian dapat dipastikan mendapatkan penolakan oleh masyarakat luas. Legislator yang memiliki moralitas tinggi selalu melakukan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang ada, serta memperhatikan ranah sosial masyarakat.

Dengan demikian, dari aspek moralitas perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sudah seharusnya kembali kepada landasan hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, baik dengan cara mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja atau memperbaikinya dengan metode biasa

yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain hal demikian diatas, dalam proses perbaikannya sisi moralitas legislasi selalu memperhatikan ranah sosial masyarakat, agar setiap tahapan dan ketentuan-ketentuan yang akan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sesuai dengan kehendak masyarakat luas.

Dengan argumentasi-argumentasi diatas, tiga prinsip yang ada pada pendekatan legisprudensi menjadi roda penggerak demokratisasi dalam proses pembentukan hukum di Indonesia, hal demikian dapat penulis gambarkan dalam diagram berikut:

Bagan 3.3: Prinsip Legisprudensi Sebagai Roda Penggerak Demokratisasi Legislasi

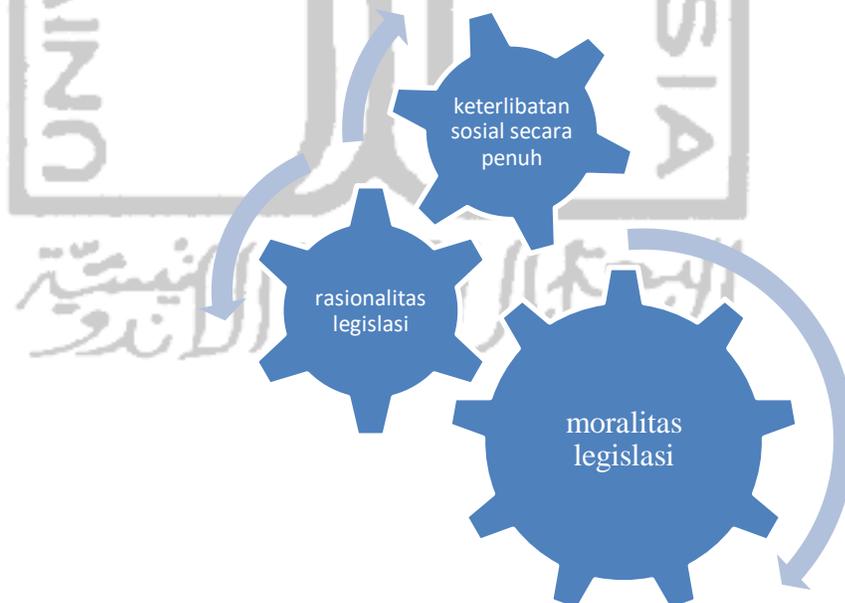


Diagram diatas menjelaskan bahwa tiga prinsip yang ada dalam pendekatan legisprudensi menjadi satu kesatuan yang digunakan dalam menjalankan roda penggerak demokrasi pada proses pembentukan hukum di Indonesia, sebab salah satunya saja tidak digunakan maka berimplikasikan kepada tidak jalannya roda demokrasi pada proses pembentukan hukum, khususnya pembentukan Undang-Undang.

Penggunaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sebagai landasan hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip legisprudensi yang telah penulis paparkan. Dengan dilanggarnya prinsip tersebut, justru memperlihatkan akan egoisme pemerintah dalam memaksakan kehendak yang pada dasarnya ditentang oleh rakyat. Selain itu juga pemerintah telah memperlihatkan akan praktik pembentukun hukum yang tidak rasional dan tidak bermoral.

Penulis menyimpulkan bahwa perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai upaya untuk menyelamatkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Hal demikian diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yang merepresentasikan bahwa upaya pemerintah yang ingin menyelamatkan materi muatan Cipta Kerja.

Dalam wawancara yang dilakukan penulis dengan Prof. Ni'matul Huda, beliau menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dikeluarkan presiden di akhir tahun 2022 dikeluarkan tidak untuk menabrak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Namun hanya untuk mengambil jeda waktu sebelum revisi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja selesai diperbaiki. Oleh karenanya Perpu dikeluarkan untuk menyatakan bahwa Undang-Undang yang lama masih berlaku sampai selesai revisi tersebut. Namun apabila Perpu yang dikeluarkan untuk menganulir putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sesuai dengan ketentuan yang ada, maka hal tersebut tidak dibenarkan. Artinya bahwa Presiden telah mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi.²¹²

Dari keterangan tersebut, penulis menganggap bahwa memang terjadi upaya untuk tetap memperjuangkan materi muatan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dengan berbagai macam cara oleh pemerintah. Dan hal tersebut juga diperkuat dengan pendapat pakar hukum tata negara Feri Amsari yang menjelaskan melalui channel youtubanya, ia mengatakan bahwa keinginan untuk mempertahankan Undang-Undang Cipta Kerja dengan mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menggambarkan bahwa pembentuk Undang-Undang tidak mampu untuk

²¹² Wawancara dengan Narasumber Prof. Ni'matul Huda, Pakar Hukum Tata Negara

menjalankan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dalam putusannya memberikan batas akhir tahun 2023.²¹³

Dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menambah daftar kebijakan bermasalah di masa pemerintahan Jokowi-Ma'ruf. Pasalnya, dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja dilakukan pemerintah dengan alasan memberikan kepastian hukum pasca diputusnya perkara pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Adapun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja cacat formil dan harus diperbaiki dalam jangka waktu 2 (dua) tahun.

Perbaikan formil yang diamanatkan Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut tentunya dilakukan dengan kembali melakukan prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan semula. Sebab dilakukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka memperbaikinya pun harus sesuai dengan ketentuan tersebut.

Dalam pertimbangannya, pemerintah melalui Menteri Koordinator Bidang Ekonomi menjelaskan bahwa adanya kebutuhan mendesak yang mendorong pemerintah untuk melakukan tindakan cepat untuk mengantisipasi kondisi global,

²¹³Feri Amsari, Perppu paling Ngawur, upload: 1 Januari 2023, website: <https://www.youtube.com/watch?v=Oir2om2R1HA>

baik yang terkait dengan ekonomi yang mengalami resesi global, peningkatan inflasi, ancaman stagflasi, geopolitik yang merupakan dampak perang Ukraina-Rusia, dan lain-lain. Terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Cipta Kerja berdampak kepada terjadinya ketidak pastian hukum kepada dunia usaha, baik didalam maupun luar negeri. Dan dari keadaan tersebut banyak pelaku usaha menunggu akan keberlanjutan dari kejelasan Undang-Undang Cipta Kerja yang dinyatakan cacat formil dalam Putusan *a quo*. Selain hal tersebut juga, Indonesia telah menetapkan budget defisit kurang dari 3% (tiga persen) pada tahun 2023, maka pemerintah mengandalkan kepada daya investasi untuk mengatasi hal tersebut. Dengan demikian dikeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yang diharapkan dapat mengisi akan kepastian hukum untuk mengatasi kondisi tersebut diatas.²¹⁴

Dari penjelasan Menko Perekonomian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa hadirnya Perppu merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang cacat secara formil dan dianggap mengakibatkan ketidakpastian hukum.

Pada dasarnya, Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk segera memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja pasca

²¹⁴ Penjelasan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Airlangga Hartanto dalam Keterangan Pers Menko polhukam, Menko Perekonomian dan Wamenkumham, 30 Desember pada Channel Youtube Tribunnews, website: https://www.youtube.com/watch?v=C9IES7arj_I

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ditetapkan. Namun, pemerintah mencari jalan pintas lain untuk tetap mempertahankan materi Undang-Undang Cipta Kerja tersebut.

Perppu Nomor 2 Tahun 2022 merupakan peraturan yang memuat materi muatan yang sama dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, hanya sedikit aturan yang disesuaikan. Namun pada dasarnya mengatur tentang banyak substansi dalam satu aturan yang berbentuk Perppu yang kemudian menjadi Undang-Undang pasca disetujui oleh DPR.

Apabila penulis telaah lebih lanjut, Penggunaan metode *omnibus law* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus melalui tahapan perencanaan²¹⁵, artinya bahwa metode ini tidak bisa diterapkan dalam hal pembentukan Perppu yang tidak melalui tahapan perencanaan.

Keputusan untuk mengambil jalur Perppu penulis nilai bagian dari implikasi politik perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebab pemerintah menyadari akan pelanggaran terhadap asas *non-retroaktif* apabila tetap memaksakan untuk memakai Undang-Undang Nomor 13

²¹⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Tahun 2022 sebagai landasan hukum perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah semakin menjelaskan akan skema otoritarianisme pemerintahan saat ini, khususnya dalam hal pembentukan hukum. Ditengah penolakan terhadap Undang-Undang Cipta Kerja, Pemerintah selalu mencari jalan untuk dapat memuluskan langkahnya. Survei Litbang 59,7% responden menyatakan bahwa pembahasan Undang-Undang Cipta Kerja tidak demokratis. Hal demikian diperkuat dengan pandangan Hedihsyah Hamzah dalam tulisannya yang berjudul “Omnibus Law Anti Demokrasi” yang menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja tidak memiliki legitimasi yang kuat dari publik dengan segala konsekuensi negatif yang ada di dalamnya.²¹⁶ Oleh sebab itu benar saja banyak penolakan terhadap sistem maupun substansi yang ada diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Berdasarkan data tersebut diatas, penulis menyimpulkan bahwa pemerintah telah memaksakan kehendak dengan mencoba terus mempertahankan materi muatan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang menunjukkan sisi otoritarianisme pemerintah dalam hal pembentukan hukum di Indonesia.

²¹⁶ Herdiansyah Hamzah, Omnibus Law Anti Demokrasi, hlm. 5-6. Maret 2020 Website: Omnibus Law Anti Demokrasi – Herdiansyah Hamzah

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dari hasil penyajian data dan analisis, penelitian ini menyimpulkan bahwa urgensi Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebabkan tiga hal, yakni; yang *Pertama*, adalah dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Inkonstitusional bersyarat dan harus diperbaiki dalam jangka waktu dua tahun, di samping itu dalam putusan *a quo* memerintahkan agar pembentuk Undang-Undang membentuk aturan yang pasti, baku, dan standar dalam penggunaan metode *omnibus law* sebab sifat kekhususannya. Maka jalan yang paling efektif adalah melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebab apabila membuat Undang-Undang baru, maka akan bertentangan dengan upaya pemerintah untuk menekan jumlah regulasi di Indonesia yang telah dianggap gemuk; *Kedua*, yakni justifikasi metode *omnibus law* sebagai metode yang diklaim dapat mengatasi persoalan *hyper regulated* dan *overlapping* yang terjadi di regulasi Indonesia saat ini. Meskipun dalam

skemanya, metode *omnibus law* bisa berdampak negatif sebab pertentangan antara skema dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan; *ketiga*, Politik Hukum Peraturan Perundang-Undangan yang saat ini menginginkan adanya reformasi regulasi untuk lebih tertata dan fleksibel serta adaptif, salah satunya dengan mengadopsi metode *omnibus law* yang dianggap dapat membuat proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi fleksibel dan adaptif.

2. Hasil penelaahan penulis berdasarkan data dan analisis, menyimpulkan bahwa Politik Hukum Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai upaya pemerintah untuk mempertahankan eksistensi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dengan membuat proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi sangat fleksibel dan bahkan bisa saja membuat proses pembentukan Undang-Undang menjadi brutal.
3. Dari hasil penelitian yang dilakukan, penulis menyatakan bahwa Implikasi Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan setidaknya memiliki dua implikasi, yang *Pertama*; secara hukum, Undang-Undang Nomor 13

Tahun 2022 tidak memiliki Implikasi Hukum terhadap perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, sebab dalam Putusan Mahkamah Konstitusi memerintahkan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus sesuai dengan tata cara dan ketentuan-ketentuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu juga asas *Non-Retroaktif* yang menjaga akan aspek keadilan dan kepastian hukum menjelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sebagai Undang-Undang yang baru disahkan tidak dapat berlaku surut terhadap perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang dibuat lebih dahulu dibanding Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dengan demikian penulis tidak setuju dengan melandaskan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar hukum Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, sebab akan bersifat *retroaktif*.; *Kedua*: Implikasi Politik, dari perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah untuk menyelamatkan materi muatan Undang-Undang Cipta Kerja dan cara lain yang di tempuh bagian dari implikasi politik ini adalah dengan

menempuh jalur Perppu. Hal demikian menunjukkan akan otoriternya pemerintah dengan mementingkan egoisme untuk mempertahankan materi muatan Cipta Kerja di tengah penolakan yang dilakukan oleh masyarakat luas.

B. Saran

DPR dan Pemerintah harus mampu menjalankan perannya sebagai lembaga-lembaga yang merepresentasikan keterwakilan rakyat dalam hal pembentukan hukum di Indonesia. Perwujudan atas keterwakilan rakyat tersebut harus dimaknai sebagai anugerah dan tanggung jawab moral pada masyarakat Indonesia sehingga dirasa perlu untuk melihat secara komprehensif kepentingan masyarakat secara menyeluruh. Dengan demikian diharapkan kepada DPR dan pemerintah untuk melibatkan ranah sosial secara penuh dalam proses pembentukan Undang-Undang serta mengedepankan aspek rasionalitas legislasi dan moralitas legislasi dalam pembentukan hukum di Indonesia, khususnya dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diamanatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 serta dan mengedepankan sisi moralitas dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia. Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

SK Nomor 8/DPR RI/II/2021-2022 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2022-2024

Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Buku

Anggono, Bayu Dwi. Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. Jakarta; Konstitusi Press. 2014.

Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta. Sinar Grafika. 2011.

Asshiddiqie, Jimly. omnibus law dan penerapannya di Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press. 2020.

Huda, Ni'matul. Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi. Yogyakarta. FH.UII Press. 2018.

HR, Ridwan. Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta. UII-Press. 2002

Huda, Ni'matul dan R Nazriyah. Teori dan pengujian peraturan perundang-undangan. Bandung: Nusa Media. 2011.

- Indrati, Maria Farida. Ilmu Perundang-Undangan, cetakan 11 Tahun 2013.
- Kalsen, Hans, *General Theory of law and state*, Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- Mahfud MD, Moh. Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- Martokusumo, Soedikno. Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, .Yogyakarta: Liberty, 1999.
- MD, M. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet.II, Jakarta: LP3ES, 2001
- Muqoddas, M. Busyro. Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Press, Yogyakarta, 1992
- Raharjo, Sadtjipto. ilmu hukum, Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan, Muhammadiyah University Press, 2004.
- Rishan, Idul. Hukum dan Politik Ketatanegaraan. Yogyakarta. FH UII Press. 2020.
- Sampford, Charles, *Retrospectivity and the rule of law*, C. Sampford: Oxford University Press, 2006.
- Siahan, Muruarar. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Konstitusi Press, 2005
- Suseno, Frans Magnis. Mencari Sosok Demokrasi; Sebuah Telaah Filosofis. Jakarta. Gramedia. 1997.
- Wheare, K.C., *The modern constitutions*, Oxford University Press, 3Rd Impression, NewYork-Toronton, 1975.
- Yuliandri. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik. Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan. Jakarta; RajaGrafindo Persada. 2009.
- Yuliandri. asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Jakarta: Raja Grafindo, 2013.

Karya Ilmiah

Ali Robbani, Makdum. Cacat Formil Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Dilihat Dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Skripsi, UIN Sunan Kalijaga. 2021.

Anggono, Bayu Dwi. *Omnibus Law* sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia, Jurnal RechtVinding, Vol. 9 No. 1. 2020.

Hamonangan Pardosi, Albert. Kekuatan Berlakunya *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis* dalam Pasal 19 Ayat (2) UU No. 18 Tahun 2003 Tentang Advokat Dihubungkan dengan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantas Korupsi, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2012.

Irham Roihan, Muhammad. *Omnibus Law* Ditinjau Dari Perspektif Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja). Tesis, Universitas Islam Indonesia. 2021.

Muhlas, Nur Rizkiya. Penerapan Konsep *Omnibus Law* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Skripsi: Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, 2021.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Rizkiya Muhlas, Nur. Penerapan Konsep *Omnibus Law* Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Skripsi, Universitas Muhammadiyah Malang. 2021.

Jurnal. Majalah. Makalah

A. Gluck, A J O'Connel dan R Po, Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking, Columbia Law Review Vol.115: 1789, 2015.

Aji Utomo, Nurrahman. Mengurai Kerangka Legislasi Sebagai Instrumen Perwujudan Hak Asasi Manusia, Jurnal Konstitusi, Vol.13 No.4, 2016.

Ali, Achmad. Menguak Teori Hukum *Legal Theory* Dan Teori Peradilan *Judicialprudance*, Makassar: Kencana, 2007.

- Anggraeni, Ricca. Memaknai Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jiid 48 Nomor 3, 2019.
- Arie, Marthen. *An Approach of Legisprudence Theory to Assess the Quality of Local Regulation*, *Hasanuddin Law Riview*, Vol.2 No.3, 2016.
- Audrey O'Brien dan Marc Bosc. eds. *house of commons procedure and partice*. 2nd ed cow-QC: House of Commons and Editions Yvon Blais. 2009.
- Bachtiar. Pemberlakuan Asas *Retroaktif* dalam Optik Hukum Tata Negara, *Jurnal Surya Kencana Dua*, Vol.2 No.2, 2015.
- Bagus Gede Putra Agung Dhikshita, Ida. Politik Hukum dan Quo Vadis Pembentukan Undang-Undang dengan Metode *Omnibus Law* di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19 No.2. 2022.
- Busroh, Firman Freaddy. Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan, *Arena Hukum*, Vol.10, No.2. Agustus, 2017.
- Cohen, Julius. *Towards Realism in Legisprudence*, *The yale law journal* Vol. 59 No.5, 1950.
- Disurya, Ramanata dan kawan-kawan. Pelanggaran Asas dalam Penyusunan dan Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal Solusi*. 2021.
- Duwerger, Maurice. *The Study of Political*, London, Thimas Nelson and Sous Ltd, 1979.
- Dwi Anggono, Bayu dan Nando Yussele Mardika, legisprudensi dalam penciptaan norma hukum oleh lembaga legislatif di Indonesia, *Digital Repository Universitas Jember*, 2022
- Dwiki Herdhianto, Verido. "Omnibus Law Dalam Kerangka Prinsip-Prinsip Legalitas". *Jurnal Inovasi Penelitian* Vol.2 No.10 Maret 2022.
- Freaddy Busroh, Firman. "Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan". *Arena Hukum*. Vol.10. No.2. (Agustus. 2017).
- Gusman, Delfina. Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, *Jurnal MMH*, Jilid 40 No.3, 2011.

- Habibi, Adrian dan Muchtar Sani. "Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi". Jurnal Legislasi Indonesia Vol.19 No. 2 Juni 2022.
- Immanuel W. Nalle, Viktor. Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia, Jurnal Konstitusi, Vol.10, No. 3, 2013.
- Juwana, Stephanie dan kawan-kawan. Sistem dan praktik omnibus law di berbagai negara dan analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making, Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative. 2020.
- M. Dodek, Adam. *omnibus bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, Ottawa Law Riview , Vol.48:1.
- Massicotte, Louis. Omnibus Bills in Theory and Practice, Canadian Parliamentary Review/Spring 2013.
- Maria Farida Indrati. "Omnibus Law". UU Sapu Jagat?. Harian Kompas. 4 Januari 2020.
- Muntoha. "Demokrasi dan Negara Hukum". Jurnal Hukum FH UII. No. 3 Vol. 1. 2009.
- Muladi. "RKUHP Sebagai Omnibus Law". Harian Kompas. 27 November. 2019
- Nasution, Latipah. Hak Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi dalam Ruang Publik di Era Digital. ADALAH (Buletin Hukum dan Keadilan)Vol. 4 (3). 2020.
- PHAP Agama, Pengertian dan Sejarah Hukum Acara, Fakultas Syariah IAIN Manado, 2017.
- Putuhena, M. Ilham F. Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", RechtsVinding 2, no. 3, 2013.
- Rishan, Idul dan Imroatun Nika, Inkompatibilitas Metode *Omnibus Law* Dalam Penyederhanaan Regulasi, JH Ius Quia Iustum Vol.29 Issue 1, 2022.
- Riskiyono, Joko. Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan, Jurnal aspirasi, Vol. 6 No.2, 2015.
- S. Krutz, Glan. *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, ohio state university Press.

- Satria Buana, Mirza. Menakar Konsep *Omnibus Law* dan *Consolidation Law* untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4. Penataan Regulasi di Indonesia, Jember, 2017.
- Scholtan, Paul. *Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht, Algemeen deel*, Zwolle:Tjeenk Willink, 1954, hlm 83-84.
- Setiadi, Wacipto. "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law".Jurnal Rechts Vinding. Vol. 9 No. 1. April 2020.
- Sina Chandranegara, Ibnu. Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 2019
- Sundari dan Zulfatul Amalia. Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Demokrasi. Jurnal Rechten: Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia. Vol.2 No.3, 2020.
- Susskind, Richard. Legal Informatics: a Personal Appraisal of Context and Progress, European Journal of Law and Technology, Vol.1 No. 1, 2010
- Thohari, A Ahsin. Menakar "Omnibus Law". Koran Sindo. 30 Oktober 2019.
- Wahyuni Laila, Sri dan Sodialman Daliwu, Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia, Jurnal Education and Development, Vol.10 No.1, 2022.
- Wijaya, Viona. Penggunaan metode omnibus dalam rangka pemangkasan regulasi di Indonesia mengindikasikan bahwa usaha deregulasi yang telah dilakukan oleh kementerian dinilai belum memenuhi ekspektasi Presiden, Perubahan Paradigma Penataan Regulasi di Indonesia, Jurnal RechVinding, Vol.10 No.2, 202.

Internet

- Agus Suhbani, PSHK: Pemerintah Jokowi Jilid II, Hukum Sekedar 'Pelumas' Investasi, dalam: <https://www.hukumonline.com/berita/a/pshk--pemerintahan-jokowi-jilid-ii--hukum-sekedar-pelumas-investasi-lt5db034e30512a>, diakses pada tanggal 02 April 2020.

- Amsari, Feri. Perppu paling Ngawur, upload: 1 Januari 2023, website: <https://www.youtube.com/watch?v=Oir2om2R1HA>
- Angelia Wuisan, Pretty. Feedback adalah: Jenis, Fungsi, dan Cara Menyampaikannya, 13 Agustus 2021, Website: <https://www.modalrakyat.id/blog/feedback-adalah>
- BBC News Indonesia, Mahkamah Konstitusi perintahkan DPR dan pemerintah perbaiki Undang-Undang Cipta Kerja karena ‘bertentangan dengan UUD 1945’, 29 November 2021, dalam: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-59413391>
- BBC News, *Omnibus Law*: DPR sahkan revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengapa dituding ‘siasat’ perbaikan UU Cipta Kerja? 15 April 2022 dan di perbarui 24 Mei 2022, pada website: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61110186>
- Duhaime.org *Omnibus Bill Definition*. <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx>. diakses 25 Januari 2020.
- Hadi, Rifai, Apa Itu Asas *Non-Retroaktif*? (Pengertian, Dasar Hukum, dan Contoh), 23 April 2022, website: <https://www.rifaihadi.com/apa-itu-asas-non-retroaktif/>
- Harijanti, Susi Dwi. “Dimatikannya” Asas dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja, diakses pada <http://www.bantuanhukum.or.id/>. 13 Januari 2020.
- Hamzah, Herdiansyah. *Omnibus Law Anti Demokrasi*, hlm. 5-6. Maret 2020
Website: *Omnibus Law Anti Demokrasi – Herdiansyah Hamzah*
- Humas dan Protokol BPHN, Banyak Regulasi Tumpang Tindih, BPHN Kembangkan Legal - Tech Bernama Evadata, 15 Agustus 2022, Website: <http://bphn.co.id/pubs/news/read/2020081507310291/banyak-regulasi-tumpang-tindih-bphn-kembangkan-legal-tech-bernama-evadata>
- Kementerian Hukum dan HAM, Website: Peraturan.go.id
- Koran Tempo, Undang-Undang Jadi Kompromi Politik, Rabu 24 Februari 2010 dalam: <https://koran.tempo.co/amp/nasional/192081/undang-undang-jadi-kompromi-politik>

- Mayasari, Menggagas *Omnibus Law*, dimuat dalam <https://kumparan.com/drama-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses tanggal 4 Januari 2022.
- Mohammad Hatta. (1966). *Demokrasi Kita*. Jakarta: Pustaka Antara PT. hlm. 4. Website: https://shalawat.weebly.com/uploads/1/0/0/5/100588526/demokrasi_kita.pdf
- Nawir Arsyad Akbar, Survei: Tingkat Kepercayaan pada DPR dan Parpol Terendah, 27 September 2021, website: <https://www.republika.co.id/berita/r02bc7384/survei-tingkat-kepercayaan-pada-dpr-dan-parpol-terendah>
- Siaran Pers Pusat Studi Hukum dan Konstitusi, Stop Karpas Merah Praktik *Omnibus*, Gunakan Momentum Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk reformasi regulasi, 11 April 2022, dalam: <https://pshk.or.id/publikasi/stop-karpas-merah-praktik-omnibus-gunakan-momentum-revisi-uu-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-untuk-reformasi-regulasi/>
- Utami Putri, Budiarti. Survei LSI Soal Kepercayaan Publik: DPR dan Parpol Urutan Paling Buncit, 23 Februari 2021, website: <https://nasional.tempo.co/read/1435647/survei-lsi-soal-kepercayaan-publik-dpr-dan-parpol-urutan-paling-buncit>
- PSHK, Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja Setelah Revisi UU PPP, 8 Juni 2022 dalam: <https://pshk.or.id/blog-id/perbaikan-uu-cipta-kerja-setelah-revisi-uu-ppp/>