

# Penyusunan Undang-Undang Melalui Metode Omnibus Law Dan Consolidation Law

**Josef Mario Monteiro**

Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana, Indonesia [josefmonteiro@staf.undana.ac.id](mailto:josefmonteiro@staf.undana.ac.id)

## Abstrak

DPR dan pemerintah menggunakan omnibus law untuk membuat aturan karena banyak tumpang tindih. Omnibus law adalah kumpulan hukum yang tidak berhubungan yang disinkronkan. Kajian ini membahas penyusunan omnibus law yang meliputi urgensi, konstruksi hukum, dan alternatif dari konsolidasi hukum. Data sekunder penelitian yuridis normatif. Filosofis, legal, dan konseptual. Deskripsi analitis. Politik hukum metode omnibus law berupaya melakukan konsolidasi, pengamanan masyarakat, dan harmonisasi perilaku masyarakat. Studi ini menemukan bahwa omnibus law menyederhanakan dan menyusun undang-undang. Kedua, transplantasi hukum atau adopsi hukum omnibus law dari sistem common law ke sistem civil law nasional. Implementasi omnibus law pada struktur hukum, substansi, budaya, inti gagasan, konsep, metode, dan ajaran hukum. Akhirnya, hukum konsolidasi menyederhanakan aturan dan meningkatkan pembuatan hukum. Undang-undang konsolidasi mengelompokkan undang-undang dan peraturan berdasarkan kebutuhan ke dalam tema-tema. Undang-undang konsolidasi akan mengklarifikasi dan menafsirkan norma-norma hukum yang bertentangan dalam undang-undang lain, tetapi tidak akan mengatur.

**Kata kunci:** regulasi, omnibus law, transplantasi, konsolidasi hukum

## Abstract

The DPR and government use omnibus laws to create rules because to the many overlaps. Omnibus law is a collection of unconnected laws that are synchronized. This study discusses omnibus law preparation, including urgency, legal construction, and alternatives to consolidation law. Secondary data normative juridical research. Philosophical, legal, and conceptual. Analytical description. The omnibus law method's legal politics strives to consolidate, safeguard the community, and harmonize people's behavior. The study found that omnibus law simplifies and structures laws. Second, legal transplantation, or legal adoption, of omnibus law from a common law system to a national civil law system. Implementation of



omnibus law on legal structure, substance, culture, core ideas, concepts, methods, and legal teachings. Finally, consolidation law simplifies rules and improves lawmaking. The consolidation law groups laws and regulations by need into themes. The consolidation law will clarify and interpret contradictory legal norms in other laws, but it will not regulate.

**Keywords:** regulation, omnibus law, transplant, consolidation law

## PENDAHULUAN

Joko Widodo dalam pidato pelantikannya sebagai Presiden RI pada 20 Oktober 2019 menegaskan omnibus law diperlukan untuk mengatasi banyaknya regulasi, terutama yang menghambat lapangan kerja dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Berkenaan dengan begitu banyaknya regulasi, jika dirujuk dalam laman resmi pemerintah yang menghimpun peraturan perundang-undangan di Indonesia sampai November 2021, <https://peraturan.go.id/>, mencatat terdapat 40.873 per aturan di Indonesia. Dari jumlah tersebut, 3.827 merupakan per aturan pusat (1.702 di antaranya undang-undang), 16.593 peraturan menteri, 4.471 pertauran LPNK, dan 15.982 peraturan daerah. Selanjutnya ada 2 (dua) undang-undang yang kemudian dibentuk dengan metode omnibus law, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Perkembangan kekinian, Rancangan Undang-Undang (RUU) Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) disusun pula dengan metode omnibus law. RUU Sisdiknas akan menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Prinsip RUU Sisdiknas yakni norma-norma pokok diintegrasikan ke dalam satu undang-undang, sedangkan norma-norma turunannya akan diatur dalam peraturan pemerintah. Meski demikian, RUU Sisdiknas menurut Kepala Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Kemendikbudristek, Anindito Aditomo, saat ini baru tahap pertama, yaitu perencanaan dan masih akan melalui tahap penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan<sup>1</sup>. Akan tetapi, dengan kondisi pendidikan Indonesia yang kompleks, pembahasan RUU Sisdiknas tentu bukan hal yang sederhana, termasuk menyinkronkan RUU Sisdiknas dengan Peta Jalan Pendidikan Nasional 2020 – 2035.<sup>2</sup> Oleh karena itu, uji publik RUU Sisdiknas diharapkan dapat membuka ruang partisipasi publik. Hal ini dimaksudkan agar tidak mengulang kesalahan penyusunan undang-undang (UU) seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang minim pelibatan publik, terkesan adanya ketergesaan, dan memaksakan kehendak.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Harian Kompas*, edisi cetak, 25 Februari 2022, hlm. 5

<sup>2</sup> Dalam draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) yang diberitakan *harian Kompas*, edisi cetak, 11 Februari 2022, hlm. 3, terdapat sejumlah perubahan yang penting antara lain wajib belajar bagi usia 7-18 tahun; menekankan pentingnya pendidikan sepanjang hayat; pendidikan formal mencakup pra sekolah, persekolahan, dan persekolahan mandiri; standar nasional pendidikan terdiri atas standar input, standar proses, dan standar capaian; hingga tentang pendidikan tinggi.

<sup>3</sup> *Tajuk Rencana harian Kompas*, edisi cetak, 12 Februari 2022, hlm. 6

Akibat penyusunan UU Cipta Kerja yang cacat formil tersebut, maka Mahkamah Konstitusi (MK) dalam amar putusannya Nomor 91/PUU - XVIII/2020, menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Setidaknya ada 4 (empat) pelanggaran UU Cipta Kerja yang dapat teguran keras dari MK. Pertama, pembentukan UU harus tetap didasarkan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Meskipun UU ini menggunakan pendekatan baru, yakni model omnibus, peraturan dasar yang ada harus tetap menjadi patokan utama. Seharusnya metode ini dicantumkan dan digariskan dengan merevisi UU yang menjadi tata cara pembentukan UU tersebut. Kedua, pembentukan UU harus menaati asas-asas yang jadi dasar pembentukan UU. Asas ini akan sangat berpengaruh ke kualitas UU itu sendiri. Ketiga, harus ada pelibatan masyarakat secara luas dan bermakna (*meaningful participation*) dan pemenuhan hak masyarakat, yakni hak untuk didengarkan (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk dijelaskan (*right to be explained*) terkait pendapat dan aspirasi itu. Keempat, suatu UU, takala sudah memasuki tahap pasca-persetujuan, sudah merupakan “UU jadi” sehingga tak lagi dibenarkan ada perubahan substansi ataupun teks yang dapat mengubah makna.<sup>4</sup>

Meski ada pelanggaran dalam penyusunan UU Cipta Kerja, namun Denny Indrayana menegaskan Putusan No. 91 patut mendapatkan apresiasi karena untuk pertama kali MK mengabulkan uji formil suatu undang-undang. Sebelumnya, sejak tahun 2003 hingga sebelum dibacakannya Putusan No. 91, terdapat 69 (enam puluh sembilan) pengujian formil, dan tak ada satu pun yang dikabulkan MK. Padahal, banyak proses legislasi yang problematik, misalnya disahkan tanpa memenuhi kuorum kehadiran atau karena minim melibatkan publik. Selanjutnya, dikatakannya Putusan No. 91 adalah *landmark decision* dalam makna, proses legislasi harus mendapat perhatian serius dan sama pentingnya dengan substansi undang-undang itu sendiri. Proses legislasi yang mengabaikan asas-asas, misalnya, akan menyebabkan undang-undang itu dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Putusan No. 91 juga menegaskan setiap rancangan undang-undang (RUU) wajib memiliki naskah akademik.<sup>5</sup>

Terkait dengan hal tersebut, perlu diketahui bahwa secara historis sebenarnya MK telah membuat beberapa model putusan. Hal ini diketahui dari laporan penelitian berjudul “Model dan Implementaasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003 - 2012)” yang dilakukan Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK tahun 2013. Sejumlah model putusan yang pernah diambil MK diantaranya, yakni: putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*legally null and void*); putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*); putusan yang pemberlakukannya ditunda (*limited constitutional*); dan putusan yang merumuskan norma baru.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Zainal Arifin Mochtar, artikel opini tentang Pekerjaan Rumah Pasca Putusan MK, harian Kompas, edisi cetak, 15 Februari 2022, hlm. 7

<sup>5</sup> Denny Indrayana, artikel opini tentang Mahkamah Konstitusi Galau, UU Cipta Kerja Kacau Balau, harian Kompas, edisi cetak, 3 Desember 2021

<sup>6</sup> Ulasan tentang Ihwal Putusan Inkonstitusional, harian Kompas edisi cetak, 28 November 2021, hlm. 2

Untuk memahami model putusan MK, perlu pula dijelaskan sebagai berikut: putusan model pertama, yaitu membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, MK menyatakan suatu UU yang diuji baik keseluruhan maupun sebagian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak putusan diucapkan. MK tidak membuat norma baru, tetapi hanya sebagai *negative legislator*. Kemudian, pada model yang kedua, putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan model putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) pada dasarnya model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi kedua model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative decision*) terhadap suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan yang pada dasarnya dinyatakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi dan tetap mempunyai kekuatan hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pada model putusan inkonstitusional bersyarat yakni pasal yang diuji dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan konstitusi. Artinya, pasal itu inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan MK tidak dipenuhi. Jenis putusan selanjutnya adalah putusan yang pemberlakuannya ditunda. selanjutnya, model putusan yang ketiga, yaitu putusan MK yang menunda pemberlakuan putusannya (*limited constitutional*), yang bertujuan member ruang transisi aturan yang bertentangan dengan konstitusi untuk tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu. Model putusan yang keempat, yaitu putusan yang merumuskan norma baru dalam rangka mengatasi inkonstitusional penerapan norma. Rumusan norma baru tersebut pada dasarnya bersifat sementara, nantinya norma baru tersebut diambil-alih dalam pembentukan atau revisi undang-undang terkait.<sup>7</sup>

Berdasarkan diuraikan di atas, maka setiap UU yang telah disahkan DPR dan pemerintah, seyogianya tidak menimbulkan polemik di masyarakat. Selain itu, DPR dan pemerintah seharusnya tidak begitu gampangnya mengalihkan beban persoalan ketidak beresan dalam penyusunan UU, ke MK untuk menyelesaikannya dalam pengujian formil UU atau uji materi UU. Kecenderungan pengalihan ini diistilahkan dengan *juristocracy*, yang dimaknai sebagai pengalihan tanggung jawab masalah kontroversial dari lembaga politik ke lembaga peradilan. Terjadinya pengalihan “sengketa” politik kepada MK sebagai akibat pilihan konstitusional di negara demokratis<sup>8</sup>. Sehubungan dengan hal tersebut, artikel ini dimaksudkan untuk membahas penyusunan UU dengan metode omnibus law, baik dari segi urgensinya, konstruksi hukumnya, dan alternatif lain dalam penyusunan UU dengan metode consolidation law.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundangan maupun rancangan undang-undang yang sesuai dengan konteks. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka. Selanjutnya dalam kepustakaan ilmu hukum pendekatan masalah

---

<sup>7</sup> <https://reactor.co.id/memahami-model-dan-implementasi-putusan-mk>, diakses 27 Februari 2022, jam 13:47 witeg

<sup>8</sup> Budiman Tanuredjo, catatan politik dan hukum: Dari Demokrasi ke Yuristokrasi, harian Kompas, edisi cetak, 12 Februari 2022, hlm. 2

ditentukan dan dibatasi oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan.<sup>9</sup> Pendekatan yang digunakan adalah (*philosophical approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan filosofis digunakan untuk mengkaji apa hakikat dari omnibus law, dan consolidation law, sedangkan pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengidentifikasi beberapa konsep pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk dengan cara omnibus law dan consolidation law di Indonesia. Analisis data secara deskriptif-analitik dengan cara memaparkan, menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif.<sup>10</sup>

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Ratio Legis Begitu Urgennya Penerapan Metode Omnibus law

Pada dasarnya penyusunan suatu UU penting baik dari tujuan maupun motifnya. Tujuan penyusunan suatu UU menurut Robert C. Farrel (1992) merupakan "*the end at which a law is directed*" atau semacam "*preffered future*", sedangkan motif hanyalah "*subjective motivations of individual legislator*." Untuk mengukur tujuan konstitusional suatu UU terdapat beberapa pendekatan, yang salah satunya menurut Cass Sustein adalah *public virtue* (1984). Pendekatan ini dalam pembacaan konstitusionalitas adalah menghitung apa yang terbaik untuk publik. Dalam ini menganalisis politik hukum dari suatu UU untuk melihat apa sebenarnya arah kebijakan dari penyusunan UU itu sendiri.<sup>11</sup>

Terkait dengan itu, penting juga memahami politik hukum penyusunan UU dengan metode omnibus law, baik dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dari filosofis, perlu dipahami dan ditentukan tujuan besar, atau sering disebut sebagai tujuan konsolidasi. Tujuan ini berada dalam domain filosofis mengingat tujuan atau cita-cita (*idee des recht*) dari pembentukan omnibus law adalah sebuah peristiwa besar yang tidak dapat diselesaikan dengan aturan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Karena itu, omnibus law memiliki tujuan konsolidasi antarnorma hukum yang diatur secara terpisah pada banyak peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan.<sup>12</sup> Adapun norma hukum menurut Bruggink dalam Arief Sidhartha adalah pedoman dan ukuran mengenai benar atau tidaknya suatu perbuatan.<sup>13</sup>

Kemudian secara sosiologis, model omnibus law dalam UU selain bertujuan memberikan perlindungan pada masyarakat (seluruh pihak yang tunduk pada UU tersebut), juga bertujuan menyalurkan perilaku masyarakat sebagai reaksi atas berlakunya norma hukum, sehingga

<sup>9</sup> JJ. Bruggink, 1996, *Refleksi Ilmu Hukum*, dialih bahasakan Arief Sidhartha, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 142

<sup>10</sup> Sudikno Mertokusumo, 1998, *Penemuan Hukum*, Sebuah Pengantar, Yogyakarta: Liberty, 1998, hlm 61

<sup>11</sup> Zainal Arifin Mochtar, artikel opini tentang Ujian Bagi Hakim Mahkamah Konstitusi, harian Kompas, edisi cetak, 30 November 2021, hlm. 7

<sup>12</sup> Rio Christiawan, 2021, *Omnibus Law Teori dan Penerapannya*, Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2

<sup>13</sup> Arief B. Sidhartha, 2010, *Struktur Ilmu Hukum*, Jakarta: Mandar Maju, hlm 11

masyarakat akan mendapat perlakuan yang sama atas situasi yang sama. Demikian juga masyarakat akan berperilaku sama sebagai respons atas suatu kejadian atau guna mencapai tujuan karena adanya norma yang sama sebagai pedoman.

Pada aspek yuridis, tujuan dari omnibus law itu sendiri adalah terbentuknya konsistensi sehingga tercipta kepastian hukum. Secara yuridis omnibus law seringkali dipergunakan sebagai bentuk remedial (perbaikan) atas konflik norma yang terjadi. Adapun konflik norma yang dimaksud adalah pertentangan maupun inkonsistensi antarperaturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Selanjutnya omnibus law perlu dipahami dari segi etimologis, yakni omnibus law berasal dari kata “omni” dari bahasa Latin, dan “bus” dari bahasa Inggris, sedangkan dalam Duhaime Legal Dictionary Amerika Serikat, diistilahkan dengan “Omnibus Bill”, yakni “*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*”.<sup>15</sup> (Rancangan Undang-undang di hadapan lembaga legislatif yang memuat lebih dari satu ukuran substansi, atau beberapa ukuran kecil yang digabung menjadi satu Rancangan Undang-Undang seolah-olah demi kemudahan).

Muladi dengan mengutip Gunter menyebutkan bahwa omnibus berasal dari bahasa latin yang mengandung arti untuk segalanya”, yang dalam hukum dimaknai sebagai perlunya satu dokumen tunggal yang mencakup bersama-sama satu kombinasi subyek yang beraneka ragam atas dasar beberapa kriteria. Lebih lanjut dikatakan omnibus law dapat juga diartikan sebagai hukum yang mencakup topik yang bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain (*diverse or unrelated*) yang harus dikonsolidasikan dan disinkronisasikan.<sup>16</sup> selanjutnya.

Selanjutnya, Maria Farida Indrati memaknai omnibus law sebagai satu UU (baru) yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subyek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Selain itu, menurutnya UU omnibus law tidak tepat jika disamakan dengan undang-undang Payung (raamwet, basiswet, moederwet) yaitu UU yang merupakan induk dari undang-undang lain sehingga kedudukannya lebih tinggi dari UU “anaknya” karena undang-undang Payung inilah yang melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjutnya secara delegasi pada undang-undang lain.<sup>17</sup>

Terkait dengan penerapan konsep metode omnibus law dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, terdapat kelebihanannya, yakni:<sup>18</sup>

1. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat efektif, dan efisien

---

<sup>14</sup> Rio Christiawan, *Op.Cit*, hlm. 5

<sup>15</sup>Duhaime Legal Dictionary, Omnibus Bill Definition, <https://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx>, diakses 20 Februari 2022, jam 11:23 witeng

<sup>16</sup> Muladi, artikel opini tentang ”RKUHP Sebagai Omnibus Law”, harian Kompas, edisi cetak, 27 November, 2019, hlm 6.

<sup>17</sup> Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 41

<sup>18</sup> Rio Christiawan, *Op.Cit*, hlm. 174

2. Menyeragamkan kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah, untuk menunjang iklim investasi
3. Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien, dan efektif
4. Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama
5. Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi yang terkait, karena telah diatur dalam kebijakan omnibus regulation yang terpadu
6. Adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan

Penyusunan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus law selain memiliki kelebihan, juga memiliki kekurangan. Menurut Harkristuti Harkrisnowo, kekurangan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus law sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Keterbatasan pranata untuk pengambilan kebijakan. Pranata pendukung di Indonesia kuat sehingga seringkali pengambil kebijakan tidak memiliki fokus akan memulai dari mana
2. Kelemahan tahap pengembangan kebijakan
3. Mutu produk legislatif belum sepenuhnya memuaskan karena tidak dimulai dengan visi yang jelas mengenai peran hukum dan bagaimana mengatasinya
4. Kelemahan proses legislasi
5. Persoalan konsultasi antara departemen
6. Terkait dengan keterbatasan dalam prosedur penentuan anggaran
7. Keterbatasan public dalam rangka partisipasi

Meski terdapat kelemahan metode omnibus law, akan tetapi metode omnibus law diterapkan dalam penyusunan undang-undang di Indonesia dengan beberapa alasan sebagai berikut:<sup>20</sup>

#### 1. Penyederhanaan Regulasi

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia mencatat, dalam periode 2014 hingga Oktober 2018, pemerintah telah menerbitkan 8.945 regulasi, terdiri dari 107 Undang-Undang, 452 Peraturan Pemerintah, 765 Peraturan Presiden, dan 7.621 Peraturan Menteri.<sup>21</sup> Regulasi yang sebanyak itu akan sulit untuk dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi, sehingga sangat rentan dengan kemungkinan terjadinya tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya. Problemnya, menurut PSHK, persoalan utama yang menghambat keberhasilan program-program pemerintah selama ini, salah satunya adalah justru regulasi yang semrawut dan tumpang tindih. Dampaknya yaitu, pelbagai akses terhadap pelayanan publik, termasuk fasilitas terkait kemudahan berusaha, malah semakin menjadi terhambat.

---

<sup>19</sup> Harkristuti Harkrisnowo, 2020, hlm. 1, <https://kabar24.Bisnis.com/read/20201016/16/1305900/ini-kelemahan-penyusunan-kebijakan-legislasi-di-Indonesia-versi-guru-besar-fhui>, diakses 22 Februari 2022 jam 14:17 witeng

<sup>20</sup> Kaharudin, Gatot Wibowo, dan Muhamad Ilwan, Penataan Legislasi Indonesia Melalui Omnibus Law Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Laporan Akhir Penelitian Percepatan Guru Besar, LP2M Universitas Mataram, 2020, hlm 25-26, <https://eprints.unram.ac.id>, diakses 22 Februari 2022, jam 13:37 witeng

<sup>21</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, 2020, <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosan-hukum>, diakses 21 Februari 2022, jam 16.17 witeng

Kritik yang sama juga muncul dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4 yang berlangsung di Jember Jawa Timur pada 10–13 November 2017, yang mencatat, bahwa pembentukan regulasi yang tidak terkendali selama ini bukan saja telah menyebabkan ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antar regulasi, melainkan juga berdampak pada terjadinya tumpang tindih antar regulasi. Fakta perihal kondisi regulasi ini juga berimplikasi pada terhambatnya upaya pencaanaan program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Forum ini mengeluarkan Rekomendasi Jember tentang Penataan Regulasi di Indonesia. Dalam rangka meningkatkan kepastian hukum dan kedayagunaan regulasi, maka salah satu rekomendasi forum tersebut ialah, perampingan dan harmonisasi regulasi antara Pusat dan Daerah.

Terkait dengan itu, Ahmad Redi, menjelaskan adanya berbagai konflik norma, distorsi norma, kontestasi norma, konflik interpretasi, dan obisitas legislasi/regulasi dalam sistem regulasi di Indonesia, diakibatkan oleh 4 (empat) masalah pokok, yaitu: *law making process problem; interpretation problem, implementation problem, dan capacity problem*.<sup>22</sup> *Law making process problem*, merupakan masalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang mal-formal dan/atau mal-materiil. Sejatinya sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dibuat dengan kaidah prosedural yang baku yang tidak bisa di simpangi, harus pula tepat dalam penerapan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, harus tepat mengisi materi muatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan sesuai jenis dan heirarkinya, serta tepat pula pejabat atau lembaga yang memiliki kewenangan menyusun, selain adanya ketaatan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Bila koridor teknis tidak dilaksanakan maka akan terjadi *law making process problem*.

*Interpretation problem* merupakan permasalahan penafsiran akibat adanya rumusan norma yang mengandung konflik interpretasi. Ketidakjelasan norma menjadi soal yang rumit, apabila terjadi antara peraturan perundangundangan yang sejenis atau yang selevel perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi norma agar sesuai dengan politik hukumnya. Teknis omnibus ingin memangkas persoalan interpretasi dalam berbagai undang-undang menjadi kesatuan interpretasi melalui pengubahan berbagai undang-undang yang multiinterpretasi menjadi satu undang-undang yang memiliki satu interpretasi yang bulat dan mnatap konsepsinya.

*Implementation problem* merupakan masalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang tidak efektif. Efektifitas peraturan perundangundangan ini, baik kepada efektifitas sosiologis maupun pada efektifitas filosofis. Penyebab utama ketidakefektifan pelaksanaan peraturan perundang-undangan ini, kerena adanya norma yang dibuat yang melebihi betas kemampuan dari norm adressat dan kurangnya atau tidak adanya pertisipasi publik dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Capacity problem* merupakan masalah moralitas hukum, baik pembentuk, pelakasana, maupun penegak hukum. Masalah moralitas ini sangat penting agar peraturan perundang-

---

<sup>22</sup> Ahmad Redi, *Omnibus Law, Diskursus, Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundangundangan Nasional, Omnibus Law: Metode sakti mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum*, Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm 19- 21



undangan yang dibuat mengandung kesucian moralitas tanpa adanya noda moral hazard dari struktur hukum. Problem regulasi ini juga sering disampaikan oleh Presiden Joko Widodo dalam berbagai kesempatan, sehingga harus ada upaya untuk melakukan penyederhanaan. Oleh karena itu tujuan dibuatnya omnibus law menurut Presiden adalah untuk mengatasi segala bentuk kendala regulasi yang tengah dialami Indonesia sehingga regulasi harus disederhanakan, dipotong dan dipangkas jumlahnya.<sup>23</sup>

## 2. Penataan Regulasi

Mengingat produksi regulasi, mulai dari tingkat undang-undang di sepanjang Indonesia merdeka telah menumpuk dan memunculkan fenomena “hiper regulasi”, maka setiap penyelenggara pemerintahan berniat melakukan inovasi atau terobosan yang bisa dipastikan bakal terjadi benturan dengan peraturan perundang-undangan, bahkan bisa jadi tindakan tersebut belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Sementara dalam Hukum Administrasi salah satu unsur yang harus dipenuhi untuk tindakan atau perbuatan pemerintahan adalah harus memenuhi asas legalitas atau *wetmatigbeidoan bestuur* yaitu perbuatan hukum administrasi negara harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena tindakan atau perbuatan menurut hukum Administrasi Negara hanya dapat dilakukan dalam hal dan dengan cara yang telah diatur dan diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan,<sup>24</sup> maka omnibus law menjadi kebijakan resmi pemerintah dengan dibentuknya berbagai rancangan undang-undang yang menjadi instrumen bagi penyelesaian persoalan berbangsa dan bernegara.<sup>25</sup> Lebih lanjut dapat dikatakan, bahwa rancangan undang-undang yang dibuat mengandung semangat kebaikan, misalnya penciptaan lapangan kerja, perpajakan, dan pemindahan ibu kota negara.<sup>26</sup>

## Konstruksi Hukum Penerapan Omnibus Law

Penggunaan istilah omnibus lebih dikenal luas dan dipakai di Amerika Serikat dan Kanada yang menganut Common Law System. Penggunaan kata omnibus yang dipakai di Amerika Serikat dimaksudkan untuk memberi pengertian semua atau untuk semua.<sup>27</sup> Omnibus law pertama kali diterbitkan di Amerika Serikat pada tahun 1968 dengan nama The 1968 Omnibus Crime Control Act. Selanjutnya, saat ini di Amerika Serikat, acap kali RUU yang disahkan Presiden berbentuk omnibus. RUU APBN adalah RUU yang paling sering disahkan dalam

---

<sup>23</sup> Kompas.com. naskah lengkap pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024, <https://nasional.kompas.com/jeo/naskah-lengkap-pidato-presidenjoko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>, diakses 21 Februari 2022, jam 21:05 Witeng

<sup>24</sup> Kaharudin, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Pustaka Bangsa, 2016, hlm 54

<sup>25</sup> Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm 3.

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, Omnibus Law dan Penerapannya Di Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, Indonesia, 2020, hlm 1-2

bentuk omnibus. Kemudian, di Kanada, pernah dibentuk suatu undang-undang baru yang menampung dan mengatur materi yang berasal dari beberapa undang-undang sekaligus yang kemudian dikaitkan juga dengan istilah omnibus. Sejarah praktik omnibus law sebagai berikut:

UU tentang Perkapalan (Shipping) di Kanada yang menganut tradisi 'common law' atas pengaruh Inggris dan sekaligus tradisi 'civil law' atas pengaruh Perancis, pada tahun 1937 direvisi atau diubah dengan turut mengubah pelbagai ketentuan undang-undang yang tidak berkaitan dengan materi hukum perkapalan. Salah satu masalah nasional yang hangat dihadapi oleh Pemerintah Kanada ketika itu adalah masalah perkawinan dan perceraian para pelaut yang menimbulkan banyak komplikasi hukum dalam penerapan UU tentang Perkapalan di lapangan. Karena itu, dalam rangka agenda perubahan atas UU tentang Perkapalan itu, turut diubah pula pelbagai materi undang-undang yang tidak terkait secara langsung, tetapi di lapangan ditemukan adanya hubungan yang saling berkaitan, yaitu UU tentang Perkawinan, UU tentang Perceraian, dan bahkan UU tentang Perjanjian Kawin dan UU yang terkait dengan permasalahan keluarga lainnya.

Perkembangan metode omnibus law semakin kuat dalam era globalisasi yang ditandai dengan masuknya berbagai macam pranata hukum asing yang menganut sistem hukum common law ke dalam sistem negara lain yang menganut civil law system, tidak terkecuali sistem hukum Indonesia yang menganut sistem hukum civil law. Hal ini merupakan konsekuensi hubungan Indonesia dengan negara-lain lain yang erat kaitannya dengan kepentingan sosial, ekonomi, dan politik internasional. Perbedaan sistem hukum ini harus dapat diatasi dengan pembaharuan hukum sebagaimana konsep dan pendapat Mochtar Kusumaatmaja, bahwa fungsi hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" (*law as a tool social engineering*), dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.<sup>28</sup> Hukum sebagai katalisator, maka hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (law) dengan bantuan tenaga kreatif dari kalangan profesi hukum.<sup>29</sup>

Akan tetapi, perubahan tersebut secara tidak langsung mengakibatkan konflik hukum yang disebabkan oleh adanya perbedaan sistem hukum. Perbedaan sistem hukum, dimana sistem hukum Indonesia memiliki struktur, substansi dan budaya tersendiri yang berbeda dengan sistem hukum common law. Untuk itu, memerlukan perubahan dan pembaharuan hukum, yang dalam istilahnya disebut transplantasi common law sistem terhadap penerapan metode omnibus law di Indonesia yang menganut sistem hukum civil law. Terkait dengan itu, Alan Watson mengemukakan bahwa transplantasi hukum merupakan *legal transplants* atau *legal borrowing*, atau *legal adoption* untuk menyebutkan suatu proses meminjam atau mengambil alih atau memindahkan hukum dari satu negara atau dari satu bangsa ke tempat, negara atau

---

<sup>28</sup> Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 5

<sup>29</sup> I Putu Rasmadi Arsha Putra, I Ketut Tjukup dan Nyoman A. Martana, *Tuntutan Hak dalam Penegakan Hak Lingkungan (Environmental Right)* Jurnal Hukum Acara Perdata, Vol. 2, No. 1, Januari – Juni 2016 hlm .98

bangsa lain, kemudian hukum itu diterapkan di tempat yang baru bersama-sama dengan hukum yang sudah ada sebelumnya.<sup>30</sup>

Selanjutnya, Alan Watson menjelaskan bahwa meski transplantasi hukum relevan, namun perlu diperhatikan juga beberapa hal, yakni (a) transplantasi dalam metode perkembangan hukum umum dan mudah, sehingga bukan hal yang tidak lazim dalam perkembangan hukum; (b) nyatanya banyak hukum yang dianut membutuhkan perkembangan untuk menyesuaikan kebutuhan dan perkembangan global; dan (c) pembentukan hukum sejatinya produk yang dibentuk oleh kelompok elit yang diwakili oleh pemerintah, politisi, pengacara, hakim dan akademisi hukum yang kebutuhannya tercermin dalam hukum, tetapi bukan kebutuhan masyarakat atau elit penguasa, sehingga transplantasi berada di dalam proses yang kecap tersebut.<sup>31</sup>

Terkait dengan itu, Jimly Asshidiqie mendukung penggunaan metode omnibus dikarenakan menurutnya, dewasa ini sedang terjadi eksekutivisasi sistem legislasi di negara-negara 'civil law', dan kecenderungan legislativisasi pembentukan UU dalam praktik di negara-negara 'common law'.<sup>32</sup> Selain itu, Ahmad Redi, berpandangan bahwa penggunaan metode omnibus meningkatkan kecepatan dalam penyusunan sebuah UU karena dengan menyusun sebuah omnibus law dapat sekaligus mengkoreksi UU *existing* yang dianggap bermasalah.<sup>33</sup> Bahkan, apabila merujuk kepada praktik penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, terdapat Pasal 28 yang memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya 12 undang-undang sepanjang terkait dengan kebijakan yang ditentukan dalam Perppu No. 1 Tahun 2020 tersebut.

Hal tersebut berarti dengan Perppu ini, ketentuan pasal-pasal yang tersebut dalam ke-12 undang-undang itu ditangguhkan atau dikesampingkan berlakunya untuk sementara waktu, hingga tujuan tercapai atau krisis Covid-9 dinyatakan sudah berakhir. Apabila ditinjau berdasarkan jangkauan normatif yang dicakup di dalamnya, tanpa harus diterangkan secara panjang lebar lagi, Perppu No. 1 Tahun 2020 ini dapat dikatakan sudah menerapkan metode omnibus. Praktik metode omnibus yang telah dimunculkan dalam Pasal 28 Perppu No 1 Tahun 2020 tersebut, pada akhirnya membuat saya menguji Pasal 28 Perppu No 1 Tahun 2020 tersebut dan hingga saat ini naskah ini disusun, masih tahap pengujian di Mahkamah Konstitusi dengan

<sup>30</sup> Tri Budiyo, 2009, *Transplantasi Hukum Harmonisasi dan Potensi Benturan Studi Transplantasi Doktrin Yang Dikembangkan dari Tradisi Common Law pada UU PT*, Griya Media, Salatiga, hlm. 9

<sup>31</sup> Ibnu Sina Chandranegara, *Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Undang-Undang*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Faculty of Law, Universitas Islam Indonesia*, volume 27 Issue 2, Mei 2020, hlm. 247, <https://journal.uii.ac.id>, diakses 17 Februari 2022, jam 15:40 witeng

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administratif, tanpa tahun, tanpa penerbit*, hlm. 5.

<sup>33</sup> Ahmad Redi, *Omnibus Law Gagasan Pengaturan untuk Kemakmuran Rakyat, Bahan Presentasi Diskusi Kolegium Jurist Institue, Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law*, Jakarta 5 Maret 2020, hlm. 14.

No. Perkara 23/PUU-XIII/2020, meskipun Perppu No. 1 Tahun 2020 telah disetujui DPR pada 12 Mei 2020, disahkan Presiden 16 Mei 2020, dan diundangkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020 pada 18 Mei 2020.

Dengan demikian, transplantasi hukum dibutuhkan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Hal ini untuk mengatasi kelamahan praktik pembentukan undang-undang, oleh DPR dan Pemerintah, yang secara umum dinilai belum memiliki kemampuan dan kecepatan bekerja yang mampu mengimbangi kecepatan perubahan kebutuhan hukum. Karena itu, hukum (artinya: undang-undang) selalu berjalan tertatih-tatih di belakang perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Dapatlah dipahami meski omnibus law merupakan metode pembentukan undang-undang dalam tradisi common law sistem, namun omnibus law dinilai mampu memberikan jawaban terhadap pola pembentukan undang-undang yang bersifat substantif, konstruktif dan transgresif, dan cakupan materi muatan yang luas dari berapa undang-undang yang existing berlaku.

Menurut Ahmad Ulil Aedi, dan kawan-kawan (dkk), pilihan transplantasi hukum penerapan omnibus law ke dalam sistem hukum nasional, diimplementasikan melalui beberapa aspek, sebagai berikut:<sup>34</sup>

#### 1. Struktur hukum

Bentuk transplantasi hukum omnibus law ke dalam hukum nasional melalui struktur hukum. Meski omnibus law di terapkan dalam sistem hukum nasional, namun tetap menjaga institusi hukum pembentuk peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksud UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### 2. Substansi hukum

Omnibus law yang di terapkan dalam sistem hukum nasional, meliputi materi hukum yang berupa aturan dan norma yang merupakan pola perilaku masyarakat yang berbasis sistem hukum nasional dengan berbasis pada Pancasila.

#### 3. Budaya hukum

Omnibus law yang diterapkan dalam sistem hukum nasional, merefleksikan kesatuan gejala-gejala hukum, terhadap pandangan akan nilai-nilai dan perilaku hukum di masyarakat dengan berbasis evaluasi hukum.

#### 4. Ide Dasar

Ide dasar penerapan omnibus law, dalam sistem hukum nasional sebagai terobosan kebijakan penggunaan metode untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>34</sup> Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, Ditta, Chandra Putri, *Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang*, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volume 14, Nomor 1, Maret 2020, hlm. 15, <https://ejournal.balitbangham.go.id>, diakses 28 Februari 11:32 witeng

materinya merubah beberapa norma yang berada pada undang-undang yang telah diundangkan, dengan satu aturan yang disusun menggunakan metode omnibus law dapat mempercepat reformasi hukum dengan basis evaluasi hukum dan penyesuaian dengan perkembangan zaman.

#### 5. Konsep

Konsep omnibus law nasional, membagi bidang-bidang ekosistem hukum sebagai contoh penerapan metode omnibus law UU Cipta Kerja (materi Muatannya mengatur rumpun regulasi yang mengatur tentang ekosistem investasi) dan UU Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian (materi muatannya mengatur rumpun regulasi perpajakan yang mengatur kemudahan bagi investor dan memberikan kepastian hukum perpajakan yang atraktif).

#### 6. Metode

Dengan pola penyederhanaan regulasi pendekatan metode omnibus law, maka pendekatan transplantasi hukum dilakukan melalui harmonisasi dan penyelarasan dengan sistem hukum nasional dengan metode omnibus law terbatas dan terbidang-bidangkan.

#### 7. Ajaran hukum

Ajaran hukum yang termuat dalam UU yang dibentuk melalui metode omnibus law memuat ajaran hukum (*doctrine*) pada masing-masing bidang materi hukum. Hal ini dilakukan dengan pendekatan pembangunan hukum nasional melalui sistem negara hukum Pancasila.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Ahmad Ulil Aedi, dkk menyimpulkan bahwa transplantasi omnibus law melalui harmonisasi hukum dan penyelarasan hukum nasional, dengan pendekatan adopsi hukum common law system ke civil law system, kemudian diselaraskan dan diharmonisasikan dengan konsep negara hukum Pancasila ke dalam sistem hukum nasional.

### **Alternatif Penggunaan Metode Consolidation Law**

Konsepsi metode consolidation law sebagai penyederhanaan regulasi, dapat dikatakan sebagai konsep yang konstruktif untuk penyusunan peraturan perundang-undangan tanpa mengesampingkan tatanan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Selain itu, consolidation law dinilai penting mengingat terdapat sebagian ahli hukum yang keberatan terhadap penerapan metode omnibus law dalam penyusunan undang-undang.

Salah satunya, Adam Dodek, mengemukakan setidaknya 3 keberatan penerapan metode omnibus, (1) mendudukan parlemen menjadi tidak berdaya dan sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah; (2) menyulitkan untuk anggota parlemen “meneliti” dengan seimbang dengan pemerintah; dan (3) adanya kesan radikal dari metode omnibus karena tidak hanya menghapus suatu UU namun juga memunculkan norma hukum baru yang menegasikan

norma hukum yang lama. Karenanya metode omnibus law dalam pembentukan undang-undang dikesankan hanya untuk efisiensi.<sup>35</sup> Sebagai sebuah metode atau teknik, omnibus law terlihat sangat pragmatis. Sebab, ia akan mengubah, mencabut, atau mengesahkan.<sup>36</sup> Sebagaimana tergambar pada awal mula penggunaannya, omnibus law memang dikaitkan dengan kebutuhan untuk mengadakan perubahan atas beberapa undang-undang yang ada secara sekaligus. Omnibus law juga menjadi terlihat sangat pragmatis karena relatif akan mempermudah pencapaian tujuan-tujuan tertentu dari suatu pembangunan yang direncanakan. Dalam kaitannya dengan investasi misalnya, keberadaan omnibus law akan mengakselerasi hambatan dari aturan yang selama ini kerap dipandang tumpang tindih, sehingga kepastian berusaha dapat lebih dijamin khususnya kepada investor yang akan menanamkan modalnya di Indonesia.<sup>37</sup>

Akan tetapi, karena konsep omnibus law berasal dari tradisi hukum common law yang memiliki relasi kuat dengan sistem hukum parlementer yang liberal, maka upaya untuk mengadopsi atau mengadaptasinya ke Indonesia memerlukan penyesuaian dan modifikasi. Menurut Mirza Satria Buana, dalam konteks Indonesia, omnibus law lebih tepat diadopsi dan diterapkan pada level Peraturan Presiden, sementara pada undang-undang lebih tepat digunakan consolidation law. Sebab, berbeda dari omnibus law, consolidation law itu menghimpun norma-norma hukum yang memiliki subyek yang sama dan bersifat sebagai corong klarifikasi lembaga legislatif dan pemerintah terhadap kekaburan norma dalam undang-undang. Karena itu consolidation law tidak bersifat mengatur (regeling tetapi hanya bersifat klarifikasi dan tafsir terhadap norma-norma hukum. Dalam hubungan omnibus law dan consolidation law ini, undang-undang yang menjadi consolidation law akan berfungsi sebagai “payung” bagi Peraturan Presiden yang bersifat omnibus.<sup>38</sup>

Sejalan dengan itu, eksistensi consolidation law diperlukan guna mengisi celah sistematisasi hukum perundang-undangan.<sup>39</sup> Di Inggris, kebijakan reformasi hukum dimulai dari membentuk peraturan konsolidasi bahkan dikatakan sebagai *prelude to law reform*.<sup>40</sup> Apabila merujuk secara definisi, consolidation law adalah “a collection or compilation into one statute or one code or volume of all the laws of the state in general, or of those relating to a particular subject; nearly the same as “compiled laws” or “compiled statutes,”<sup>41</sup> maka peraturan konsolidasi

---

<sup>35</sup> Adam M. Dodek, Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, *Ottawa Law Review* Vol. 48, No. 1, 2017, hlm. 42, <https://papers.ssm.com>, diakses 25 Februari 2022 jam 12:17 witeng

<sup>36</sup> Helmi, Penataan Peraturan Daerah dengan Metode Omnibus Law: Urgensi dan Mekanisme, *Jurnal hukum* Vol. 4 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jambi, hlm. 446, <https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/index>, diakses 17 Februari 2022, jam 19:17 witeng

<sup>37</sup> Ima Mayasari, “Menggagas Omnibus Law”, <https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175/full,12/11/2018>, diakses 18 Februari 2022, jam 15:21 witeng

<sup>38</sup> Mirza Satria Buana, Prosiding tentang “Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, Jember, 10-13/11/2017, hlm. 317, <https://123dok.com/document/y4mj3nry-prosiding-konferensi-nasional-hukum-negara-penataan-regulasi-Indonesia.html>, diakses 19 Februari 2022, jam 11:23 witeng

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 316

<sup>40</sup> Ekawestri Prajwalita Widiati dalam Ibnu Sina Chandranegara, *Op.Cit*, hlm 253

<sup>41</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, West Publishing Co, St. Paul, 1968, hlm. 381

sendiri dapat dimaknai satu proses mengonsolidasikan beberapa peraturan perundang-undangan yang satu tema atau satu area ke dalam satu volume.<sup>42</sup> Dalam consolidation, peraturan perundang-undangan dipilah dan dikumpulkan dalam kluster sesuai dengan tema dimana tema itu sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan. Misalnya konsolidasi peraturan tentang pemerintahan daerah; maka semua saja aturan hukum yang mengatur pemerintahan daerah mulai dari peraturan yang tertinggi keperaturan di bawahnya diurutkan dan ditata pembab-annya menjadi satu volume khusus.<sup>43</sup>

Metode consolidation law akan berbentuk undang-undang, namun bukan undang-undang yang bersifat mengatur (regeling), melainkan hanya bersifat sebagai klarifikasi dan tafsir terhadap norma hukum dalam undang-undang lain yang cenderung kontradiktif. Penafsiran dan klarifikasi lewat undang-undang yang menggunakan metode konsolidasi, tidak hanya menjadi domain DPR, namun pemerintah juga wajib dilibatkan dan apabila materi terkait otonomi daerah, sehingga pelibatan DPD menjadi hal yang perlu.<sup>44</sup>

Konstruksi hukum ini berkesesuaian dengan semangat yang dibangun pada Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3) dan Pasal 48 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 yang mana, ketiga pasal tersebut mensyaratkan perlunya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi (rancangan) perundang-undangan baik yang berasal dari DPR, Pemerintah maupun DPD. Hal ini menjadi solusi yang penting mengingat metode consolidation law saat ini telah dikembangkan oleh situs hukumonline.com dan menjadi bisnis jasa mereka. Bahkan hukumonline.com mampu mengidentifikasi lebih dahulu terkait dengan keuntungan metode konsolidasi law, yaitu:

1. Menampilkan peraturan dan perubahan-perubahannya dalam satu naskah.
2. Dilengkapi anotasi putusan pengadilan yang dapat membatalkan atau memberikan tafsir terhadap pasal/ayat dalam peraturan.
3. Dilengkapi peraturan linear lain.
4. Selalu dimutakhirkan dengan perubahan terkini.
5. Format yang mudah digunakan.
6. Mempersingkat waktu riset hukum.<sup>45</sup>

Menurut Ibnu Sina Chandranegara apabila metode konsolidasi ini masuk ke dalam hierarki perundangundangan, maka kedudukannya ditempatkan sejajar atau setara dengan UU dan Perppu. Hal ini disebabkan UU konsolidasi harus disusun secara bersama-sama antara DPR dan Pemerintah, bahkan dalam hal terkait otonomi daerah, perlu melibatkan DPD. Kemudian interpretasi dan klarifikasi lembaga legislative dan eksekutif dalam UU konsolidasi tersebut dapat dimintakan uji materiil kepada MK. Dasar keberadaan dari UU konsolidasi ini dapat menggunakan asas peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 6 ayat 1 (i) dan (j) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mensyaratkan adanya ketertiban dan

---

<sup>42</sup> Ekawestri Prajwalita Widiati dalam Ibnu Sina Chandranegara *Op.Cit*, hlm. 22

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 23-24

<sup>44</sup> Mirza Satria Buana, *Op. Cit.*, hlm. 319.

<sup>45</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d08a2d4ea4a8/peraturan-konsolidasi--mudahnyamembaca-peraturan-dan-perubahannya-hanya-dalam-1-naskah/>, diakses 18 Februari 2022, jam. 17:22 witeng

kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perundang-undangan.<sup>46</sup>

Selain itu, menurutnya, metode omnibus lebih baik diletakkan pada Peraturan Presiden (Perpres). Perpres dapat lebih mengkonkritkan persoalan tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Skema ini mendudukan bahwa relasi antara metode konsolidasi yang diletakkan pada tataran undang-undang dengan Perpres yang menggunakan omnibus bersifat atributif-hierarkis. Selain itu, UU konsolidasi dan Perpres omnibus dapat mengharmoniskan norma-norma yang memiliki subyek area yang sama. Perpres omnibus dibuat sebagai manifestasi kebijakan publik pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah disharmonisasi perundang-undangan dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal needs*) dalam masyarakat. Hal ini didasari oleh Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menentukan materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>47</sup> Konstruksi hukum yang demikian ini sebenarnya juga telah di dorong oleh Jimly Asshiddiqie yang pernah memberikan saran untuk memberikan kewenangan khusus kepada Presiden lewat Perpres untuk mengharmonisasi peraturan perundang-undangan.<sup>48</sup>

## KESIMPULAN

Banyaknya regulasi yang tumpang tindih mendorong DPR dan pemerintah menyusun peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus law, meskipun terdapat undang-undang yang bermetode omnibus law dibatalkan Mahkamah Konstitusi karena cacat formil dan inkonstitusional bersyarat. Pada hakikatnya, omnibus law adalah hukum yang mencakup topik bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain kemudian disinkronisasikan. Oleh karena itu, terdapat politik hukum penyusunan UU dengan metode omnibus law, yang bertujuan filosofis yakni konsolidasi, sosiologis agar adanya perlindungan bagi masyarakat dan menyelaraskan perilaku masyarakat, sedangkan yuridis agar terbentuknya konsistensi bagi kepastian hukum. Pentingnya omnibus law diterapkan dalam penyusunan undang-undang tidak lain untuk penyerhanaan regulasi, dan penataan regulasi. Untuk itu, konstruksi hukum omnibus law dilakukan melalui transplantasi hukum yaitu legal adoption atau memindahkan metode omnibus law yang bersistem common law ke sistem hukum nasional yang bersistem civil law. Implementasi omnibus law pada struktur hukum, substansi hukum, budaya hukum, ide dasar, konsep, metode, dan ajaran hukum. Selain itu, ada alternatif lainnya yakni consolidation law sebagai penyederhanaan regulasi, dan konsep yang konstruktif untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam consolidation law, peraturan perundang-undangan dipilah dan dikumpulkan dalam kluster sesuai dengan tema berdasarkan kebutuhan. Dalam hal ini consolidation law akan berbentuk UU, namun bukan

<sup>46</sup> Ibnu Sina Chandranegara, *Op.Cit.*, hlm. 255

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 255

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 227



UU yang bersifat mengatur (regeling), melainkan hanya bersifat sebagai klarifikasi dan tafsir terhadap norma hukum dalam UU lain yang cenderung kontradiktif.

## REFERENSI

### Buku

Asshidiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press

\_\_\_\_\_, 2020, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press  
Indonesia, 2020

\_\_\_\_\_, *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administratif*, tanpa tahun, tanpa penerbit

Black, Campbell, Henry, 1968, *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, West Publishing Co, St. Paul

Bruggink, JJ, 1996, *Refleksi Ilmu Hukum*, dialih bahasakan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti

Budiyono, Tri, 2009, *Transplantasi Hukum Harmonisasi dan Potensi Benturan Studi Transplantasi Doktrin Yang Dikembangkan dari Tradisi Common Law pada UU PT*, Salatiga: Griya Media

Christiawan, Rio, 2021, *Omnibus Law Teori dan Penerapannya*, Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta

Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius

Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum*, 1998, Sebuah Pengantar, Yogyakarta: Liberty

Kaharudin, 2016, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Pustaka Bangsa

Rasjid, Lili dan Ida Bagus Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Mandar Maju

Redi, Ahmad, *Omnibus Law, 2020, Diskursus, Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundangundangan Nasional, Omnibus Law: Metode sakti mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum*, Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Sidharta, B. Arief, 2010, *Struktur Ilmu Hukum*, Jakarta: Mandar Maju

**Jurnal (cetak dan online), Prosiding, Laporan Penelitian, dan Bahan Presentasi**

Jurnal Hukum Acara Perdata, Vol. 2, No. 1, Januari – Juni 2016 (cetak)

Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Faculty of Law, Universitas Islam Indonesia, volume 27 Issue 2, Mei 2020, <https://journal.uui.ac.id>

Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 14, Nomor 1, Maret 2020, <https://ejournal.balitbangham.go.id>

Journal Law Review Vol. 48, No. 1, 2017, <https://papers.ssm.com>

Jurnal hukum Vol. 4 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jambi, <https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/index>

Prosiding tentang “Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, Jember, 10-13/11/2017, <https://123dok.com/document/y4mj3nry-prosiding-konferensi-nasional-hukum-negara-penataan-regulasi-Indonesiahtml>

Laporan Akhir Penelitian Percepatan Guru Besar, LP2M, 2020, Universitas Mataram <https://eprints.unram.ac.id>

Laporan Penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, 2020, <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosanhukum>

Bahan Presentasi Diskusi Kolegium Jurist Institutue, Rambu-Rambu Konstitusi dalam Wacana Omnibus Law, Jakarta 5 Maret 2020

### **Surat Kabar (cetak) dan Berita Online**

Kompas, edisi cetak, 27 November, 2019

Kompas edisi cetak, 28 November 2021

Kompas, edisi cetak, 30 November 2021

Kompas, edisi cetak, 3 Desember 2021

Kompas, edisi cetak, 11 Februari 2022

Kompas, edisi cetak, 12 Februari 2022

Kompas, edisi cetak, 15 Februari 2022

Kompas, edisi cetak, 25 Februari 2022

<https://kabar24.Bisnis.com/read/20201016/16/1305900/ini-kelemahan-penyusunan-kebijakan-legilasi-di-Indonesia-versi-guru-besar-fhui>

<https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosanhukum>

<https://nasional.kompas.com/jeo/naskah-lengkap-pidato-presidenjoko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>

<https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175/full,12/11/2018>

<https://123dok.com/document/y4mj3nry-prosiding-konferensi-nasional-hukum-negara-penataan-regulasi-Indonesiahtml>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d08a2d4ea4a8/peraturan-konsolidasi--mudahnyamembaca-peraturan-dan-perubahannya-hanya-dalam-1-naskah/>