

# Relevansi Penerapan Metode *Omnibus Law* dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Ali Fikri Hamdhani<sup>1</sup>, Fajrianto<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Malang Corruption Watch (MCW), Jl. Joyosuko Metro No. 42a, Merjosari, Kota Malang, 65144.

<sup>2</sup>Asisten Peneliti Pusat Studi Anti Korupsi (PASAK), Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang, Jl. Mayjen Haryono No. 139, Dinoyo, Kec. Lowokwaru, Kota Malang, 65144.

Penulis untuk Korespondensi/E-mail: [Fajriyantossitti@gmail.com](mailto:Fajriyantossitti@gmail.com)

## Abstract

*The research wants to review how the initial concept of using the omnibus law method and how it is applied in Indonesia through the Job Creation Law. This research uses normative juridical research methods that are descriptive and prescriptive, with statutory approach, conceptual approach, and comparative approach. The results of this study show that the omnibus law method has become a common approach used in the common law legal tradition that functions in simplifying law, developing and being adopted in the civil law tradition. The omnibus law method has a distinctive form of merging many laws made into one law. The omnibus law method raises new problems in the form of complexity of discussion and has the potential to reduce public rights, this is usually due to too complex legal issues that are formed, so some countries apply the concept of the omnibus law method with the condition of the relevance of the issue (single subject rule). In Indonesia, through the Job Creation Law, it actually causes many problems that harm people's rights in drafting laws and regulations. Therefore, the Constitutional Court (MK) ruled the Job Creation Law as conditionally unconstitutional.*

**Keyword:** *Omnibus Law; Job Creation Law; Establishment of Laws and Regulations; Constitutional Court Decisions.*

## Abstrak

*Penelitian hendak meninjau bagaimana konsep awal penggunaan metode omnibus law dan bagaimana penerapan di Indonesia melalui UU Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif dan preskriptif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statutory approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa metode omnibus law menjadi pendekatan yang lumrah digunakan dalam tradisi hukum common law yang berfungsi dalam penyederhanaan hukum, berkembang dan diadopsi dalam tradisi civil law. Metode omnibus law memiliki khas berupa penggabungan dari banyak Undang-Undang yang dijadikan dalam satu Undang-Undang. Metode omnibus law menimbulkan masalah baru berupa kerumitan pembahasan dan berpotensi mengurangi hak publik, hal ini biasanya disebabkan karena terlalu kompleks isu hukum yang dibentuk, sehingga beberapa negara menerapkan konsep metode omnibus law dengan syarat relevansi isu (single subject rule). Di Indonesia, UU Cipta Kerja justru menimbulkan banyak masalah yang merugikan hak masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Karenanya, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan UU Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat.*

**Kata Kunci:** *Omnibus Law; UU Cipta Kerja; Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Putusan Mahkamah Konstitusi.*

## PENDAHULUAN

5 Oktober 2020, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara resmi mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Amin, 2020). Undang-Undang ini merampingkan banyak regulasi menjadi satu bungkus dalam Cipta Kerja. Secara klaster, setidaknya terdapat 11 klaster peraturan yang dirangkap menjadi 1 melalui Cipta Kerja meliputi kemudahan berusaha, perlindungan dan pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), untuk riset inovasi, investasi proyek, administrasi dalam pemerintahan, pembaharuan dalam sanksi, serta kawasan ekonomi khusus proyek pemerintah, hal tersebut merupakan faktor yang harus disederhanakan (Hayati, 2021). Pada intinya, UU Cipta Kerja berupaya untuk menyederhanakan masalah tumpang tindih regulasi, utamanya yang menghambat investasi (Humaira, 2021). Sedari awal ide penyederhanaan regulasi ini dibentuk untuk kemudahan akses investasi di Indonesia (Hamid, 2020), sehingga semua regulasi yang berkaitan dengan rencana investasi diatur melalui UU Cipta Kerja, keseluruhan total ada 79 undang-undang yang disatukan dalam UU Cipta Kerja.

Dilihat dari naskah akademik RUU Cipta Kerja, pembentukan Undang-Undang ini lebih banyak menitikberatkan pada inovasi menyelesaikan masalah ekonomi untuk terintegrasi secara global. Bagi pemerintah, ada beberapa indikator sebagai sebab rendahnya peringkat kemudahan bisnis investasi di Indonesia, antara lain sulitnya mendapatkan izin untuk memulai usaha, sulitnya mendapatkan lahan, sulitnya akses pembiayaan, sulitnya menyelesaikan kebangkrutan, dan inefisiensi birokrasi yang semuanya perlu diperbaiki dalam rangka memperbaiki iklim investasi. Pilihan metode *omnibus* dalam penyusunan Cipta Kerja, pemerintah menilai akan mampu menawarkan kemudahan investasi dan menjadi solusi dari permasalahan tersebut (Prabowo, 2020). Selain itu, pendekatan *omnibus law* diyakini akan menyelaraskan berbagai peraturan yang terkait dengan perizinan berusaha saat ini yang masih tumpang tindih.

*Omnibus Law* sebagai metode dalam menyusun peraturan perundang-undangan memang dikenal sebagai praktek penggabungan dalam menyusun

undang-undang. Secara definisi, dapat dilihat melalui *Black's Law Dictionary* bahwa metode *omnibus law* atau *omnibus bill* sebagai “a bill including in one act various separate and distinct matters, and particularly one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment” (Pradana, 2019). Menurut definisi tersebut, *omnibus law* adalah peraturan yang mengubah atau bahkan dapat mencabut sejumlah norma dalam perundang-undangan dari banyak yurisdiksi untuk menjadi satu peraturan perundang-undangan, dari metode inilah UU Cipta Kerja dibentuk.

Metode ini biasanya digunakan karena ada masalah obesitas regulasi sehingga memunculkan tumpang tindih antar regulasi. Jika dilihat melalui tradisi hukum penerapan metode *omnibus law*, sejatinya metode *omnibus law* merupakan transplantasi mekanisme pembentukan peraturan perundang-undang, yakni merupakan tradisi yang kerap digunakan dalam bentuk pemerintahan parlementer dan tradisi hukum *common law* yang dikenal dengan *omnibus bill* (Putra, 2020). Dalam sejarahnya, Inggris pertama kali memperkenalkan sistem *omnibus* ke seluruh dunia yakni tahun 1860-an ketika memperkenalkan *Budget Finance Bill*. Di Kanada, terjadi di tahun 1888 dalam penggunaan metode *omnibus*, kala itu untuk memperkenalkan *private bill*, peraturan yang mengatur perjanjian pengkeretaapian yang berbeda, baru di tahun 1967 di Kanada istilah “*omnibus bill*” secara terbuka diperkenalkan untuk mengajukan *Criminal Law Amendment Bill* (Juwana, 2020). Di Amerika Serikat menyebut *omnibus bill* yang dirancang untuk mengharmonisasikan berbagai regulasi yang terpisah yang akan menimbulkan terjadinya tumpang tindih dengan regulasi di negara bagian (Firdaus, 2023).

Di Indonesia, penggunaan metode *omnibus* dalam sistem peraturan perundang-undangan tergolong baru. Metode ini menarik banyak perhatian publik pasca pidato presiden yang menyebutkan secara eksplisit terkait penyusunan Cipta Kerja dengan metode *omnibus law*. Namun demikian dalam praktiknya metode ini sempat dilakukan jauh sebelum Undang-Undang Cipta Kerja. Klaim Pakar menyebut metode *omnibus* sebelumnya

telah digunakan untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Untuk Kepentingan Perpajakan dan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun pada saat regulasi tersebut dibuat istilah *omnibus* memang belum muncul di Indonesia (Ashhiddiqie, 2020).

Metode ini baru diakomodasi secara normatif melalui UU No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-Undangan, namun perubahan itu justru dibentuk pasca Undang-Undang Cipta Kerja itu sendiri disahkan, artinya terjadi kekosongan hukum, atas kekosongan hukum inilah yang menjadi salah satu alasan mengapa Mahkamah Konstitusi (MK) menganggap UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945, karenanya disebut inkonstitusional bersyarat. Pembaharuan hukum dalam penyusunan regulasi dengan metode *omnibus law* perlu ketepatan, metode ini menyangkut banyak undang-undang yang memunculkan banyak celah disharmonisasi dan merugikan hak masyarakat. Peraturan perundang-undangan harus berorientasi pada kejelasan makna atau pengertian yang bersifat kognitif untuk mengikat Masyarakat (Indrati, 2007). Menurut Mudakir Iskandarsyah, sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku dengan muatan unsur hukum yang saling bergantung berupa isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan dan segala sub unsurnya yang bersumber dari norma hukum yang paling dasar (UUD 1945) (Iskandarsyah, 2008).

Berpijak pada latar belakang sebagaimana di atas, maka penulis merumuskan dua rumusan masalah yang selanjutnya akan diurai sebagai pertanyaan pokok dan pembatas dalam tulisan ini, yaitu bagaimanakah penggunaan metode *omnibus law* secara konseptual digunakan sebagai sistem dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?, dan Bagaimanakah penerapan mekanisme metode *omnibus law* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia?.

## METODE PENELITIAN

Karya ini menggunakan metodologi penelitian hukum yuridis normatif dengan tipe deskriptif dan preskriptif. Penelitian hukum yang bersifat deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan sesuatu yang terjadi dalam kurun waktu dan tempat tertentu, dalam hal ini proses penulisan peraturan perundang-undangan dengan teknik *omnibus law*. Sementara preskriptif, karena penelitian ini berusaha untuk memberikan ringkasan umum dari data yang tersedia (Waluyo, 2020). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Strategi ini untuk mengkaji gagasan penggunaan prosedur *omnibus law* di berbagai negara yang kemudian dibandingkan penerapannya di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sehingga bisa melihat relevansi penggunaan metode *omnibus law* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Konsep Omnibus Law sebagai Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Sebuah Perbandingan)**

Sebenarnya tidak ada definisi tunggal mengenai definisi *omnibus law* atau *omnibus bill*. Dari banyak definisi yang ada, setidaknya memunculkan garis besar yang dapat dilihat, ambil contoh pengertian dari Marc Bosc dan Audrey O'Brein *omnibus law* adalah regulasi atau UU yang bertujuan untuk mengubah, mencabut, atau menegakkan sejumlah peraturan dalam berbagai jenis undang-undang, mereka mengklaim bahwa perubahan undang-undang dilaksanakan melalui *omnibus law* untuk mendukung kebijakan tertentu dalam negara (Anggon, 2020). Sementara Maria Farida Indrati melihat *omnibus law* sebagai produk undang-undang baru yang mencakup sejumlah elemen dan topik untuk menyatukan berbagai undang-undang yang masih berlaku, sehingga melahirkan gabungan satuan UU, meski begitu kedudukannya masih sama setara dengan UU (Indrawati, 2020). Sementara Barbara Sinclair memberikan pengertian *omnibus law* sebagai "*Legislation that addresses numerous and not*

*necessarily related subjects, issues, and program, and therefore is usually highly complex and long, is referred to as omnibus legislation*”, pada intinya dalam suatu UU yang memuat banyak hal, tapi belum tentu berkaitan antar subjek atau isu (Krutz, 2022).

Setidaknya ada lima 5 ciri khas proses legislasi *omnibus*, antara lain 1) multi sektor dengan konsep yang sama; 2) memiliki banyak artikel karena mencakup banyak sektor; 3) memiliki banyak regulasi yang disatukan dalam satu undang-undang baru; 4) berdiri sendiri atau berdiri sendiri tetapi tetap tunduk pada peraturan-peraturan lain, atau setidaknya tunduk pada peraturan di atasnya; 5) meniadakan/mencabut semua atau sebagian peraturan lainnya (Redi, 2020). Jadi, pada dasarnya *omnibus law* adalah sebuah pendekatan/metode dalam penyusunan sebuah regulasi. UU sendiri hakikatnya mengatur suatu materi atau keadaan konkret dimana aturan tersebut adalah ketentuannya (Soehino, 2003). Namun metode *omnibus law* bukan sesuatu yang sederhana, kerumitan *omnibus law* menjadi rentan mengabaikan hak-hak publik karena ukuran dan cakupannya yang luas dan kompleks.

*Omnibus law* merupakan tradisi yang pada awalnya digunakan di negara-negara dengan tradisi sistem hukum *common law* biasanya lebih dikenal dengan istilah *omnibus bill*, seperti di Kanada, Amerika Serikat, Inggris, kini metode itu berkembang dan digunakan di negara-negara dengan tradisi *civil law*. Dalam tradisi *common law*, regulasi yang dibentuk dengan metode *omnibus law* bukan sebagai standar yang mengatur masyarakat secara langsung, tetapi sebagai norma yang tergantung (*dependent norm*), yang berarti bahwa kapasitas mereka untuk ditegakkan bergantung pada norma lain yang mengatur secara lebih detail dan menyeluruh. Tradisi tersebut memang menjadi khas dalam sistem *common law*, sumber hukum formil yang paling tinggi dalam sistem tersebut adalah putusan pengadilan melalui asas *judge made law*. Dalam hal ini, maka *omnibus law* sebagai norma konsolidatif yang memberikan pedoman untuk hakim, sehingga penggunaan *omnibus law* bergantung pada norma yang ditetapkan dalam keputusan pengadilan (Christiawan, 2020).

Sebagai contoh, penggunaan *omnibus law* di Kanada terjadi sejak 1888, metode itu menjadi perdebatan sengit antar kelompok di parlemen antara yang pro dan kontra. Bagi parlemen yang mendukung keuntungan dapat menyederhanakan undang-undang dan membantu parlemen dalam memahami bagaimana setiap objek diatur berinteraksi atau keterkaitan satu sama lain yang diatur secara komprehensif. Bagi anggota parlemen yang menolak, karena pertimbangan kesulitan dalam mengkaji secara mendalam dengan proses legislasi yang cepat (Juwana, 2020). Salah satu yang menjadi kontroversial di Kanada adalah ketika menyusun UU pelaksanaan atas anggaran pemerintah (*Bill C-38*). UU ini sangat luas dengan 400 halaman serta mengubah/mencabut 70 UU. Aturan ini menjadi kontroversial karena muatannya yang diatur bukan hanya urusan fiskal namun juga perubahan muatan materi terhadap hukum lingkungan, di lain sisi, waktu pembahasannya pun sangat terbatas (jalur *fast-track legislation*). Akibat yang terjadi dari perubahan UU tersebut membuat terjadinya penurunan standar untuk lingkungan yang layak sehingga menghilangkan kajian *environmental assessment*. Ketika diuji secara yudisial oleh kelompok masyarakat adat (*supreme Court of Kanada*) beberapa hakim menyarankan seharusnya penyusunan UU tersebut melibatkan masyarakat adat sebagai pihak yang akan terdampak (Juwana, 2020).

Kerumitan yang berujung kontroversial bagi parlemen di Kanada, membuat sebagian parlemen di tingkat Provinsi Kanada mengatur syarat penggunaan metode *omnibus law* secara ketat, ini terjadi di Provinsi Saskatchewan “*The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly*” yang berbunyi “*rancangan undang-undang omnibus dapat digunakan untuk mengubah lebih dari satu undang-undang jika; a. amandemen berurusan dengan topik yang saling terkait yang dapat dianggap sebagai kebijakan tunggal; b. amandemen yang akan diberlakukan memiliki jenis yang serupa*”. Norma tersebut berlaku dan mengikat secara internal bagi anggota parlemen di Provinsi tersebut (Juwana, 2020).

Selain di Kanada, praktik metode *omnibus law* juga populer di Amerika Serikat, bahkan di Amerika metode *omnibus* digunakan hampir setiap tahun untuk mengatur pembelanjaan negara (*Omnibus Spending Bill*). Masalahnya

hampir sama dengan yang terjadi di Kanada, pembahasan yang singkat dengan jumlah ukuran yang besar sehingga kesulitan untuk mengkaji (di Amerika bahkan mencapai hingga 2.000 halaman), di lain sisi isu yang diatur dalam *Spending Bill* juga beragam, seperti isu politik keamanan, pemilu, modernisasi teknologi, hingga bantuan sosial untuk negara lain. Di Amerika sudah banyak dorongan untuk parlemen agar mengatur ketentuan *omnibus law* dengan standar baku yang jelas. Salah satu usulan itu melalui prinsip yang disebut sebagai “*single subject rule*”, prinsip ini mensyaratkan untuk mengatur satu subjek atau isu yang berkaitan. Hal ini untuk mencegah transaksi politik yang bertukar bantuan melalui UU, menghilangkan praktik *riders* (penyelundupan pasal) dan meningkatkan partisipasi serta transparansi untuk masyarakat (Juwana, 2020).

Contoh penggunaan *single subject rule* ini seperti aturan tentang kesehatan, maka yang bisa diatur adalah menyangkut fasilitas kesehatan, obat-obatan, asuransi kesehatan dan lain-lain yang bersangkutan tentang kesehatan, artinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Beberapa negara bagian di Amerika menerapkan prinsip *single subject rule* ini untuk metode *omnibus law*, paling tidak ada 41 konstitusi negara bagian yang mensyaratkan *single subject rule*. Salah satunya Minnesota, yang kemudian oleh pengadilan Minnesota diterjemahkan “istilah subjek, sebagaimana digunakan dalam konstitusi, harus diberikan makna yang luas. UU harus mencakup satu subjek umum. Semua hal yang diatur harus berada di bawah satu gagasan umum dan memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya” (Juwana, 2020).

Inggris juga menjadi negara yang sangat getol dalam menggunakan metode *omnibus law*, Inggris bahkan disebut negara awal yang menggunakan metode ini, tepatnya di tahun 1861 ketika menyusun aturan tentang keuangan (*Budget Finance Bill*). Penggunaan metode ini sejak awal memicu perdebatan, kritik yang paling lumrah ditemukan di Inggris adalah masalah cakupan yang sangat luas sehingga parlemen Inggris (*The House of Commons*) dalam menggarap peraturan yang bermetode *omnibus bill* tidak maksimal. Misalnya *Supply Bill* 1862, peraturan yang membahas semacam tentang pendapatan fiskal melalui tagihan, namun topik yang dibahas sangat luas (pajak, cukai, *stamps*, *customs*) sehingga pembahasan

di Parlemen tidak efektif. Kritik mengenai topik yang luas ini terjadi pula saat membahas *Agriculture Development* 1993. Adapun masalah ketidaksesuaian antara judul dengan topik pembahasan, ini terjadi pada 1993 omnibus yang berjudul “*Housing and Urban Development Bill*” namun isinya tidak ada yang memuat aturan mengenai perumahan dan sedikit pula aturan mengenai *urban development*. Pada intinya, masalah yang selalu menjadi keberatan dalam peraturan yang menggunakan metode *omnibus bill* di Inggris adalah masalah ketidakterkaitan antar isu yang dibahas, serta pasal dalam rancangan yang diajukan kurang relevan atau tidak berkaitan dengan judul dan tujuan yang hendak dicapai (Juwana, 2020).

Selain negara *common law*, beberapa negara *civil law* juga menerapkan metode *omnibus law*, salah satunya adalah Jerman. Di Jerman, penggunaan metode tersebut dilakukan ketika hendak mengubah norma dalam *principal acts* dan peraturan pelaksana. Tahun 2012 Jerman mengesahkan *The Federal Recognition Act*, regulasi ini mencakup banyak aturan baru serta mengubah banyak regulasi mengenai lebih dari 600 kategori profesi baru yang diatur oleh Pemerintah negara Federal. Melalui aturan itu, dilakukan penyederhanaan dan standar untuk mekanisme dalam evaluasi tenaga profesional asing atau kualifikasi vokasi, hal ini bertujuan bagi persyaratan tenaga ahli dan memberikan kemudahan tenaga ahli yang berasal dari luar negeri dalam menggunakan kualifikasi profesional dalam pasar tenaga kerja Jerman. Tahun 2018 metode *omnibus law* kembali digunakan, yakni aturan tentang *Omnibus Energy Act*, peraturan yang mengatur mengenai ekspansi energi untuk efisiensi pasar. Di tahun yang sama (2018), pemerintah Jerman membentuk *German Federal Data Protection Act* melalui metode omnibus, itu untuk menyesuaikan ketentuan dari 140 hukum nasional terhadap GDPR (*General Data Protection Regulation* 2016).

Dari banyak penggunaan metode *omnibus law* di Jerman tersebut, yakni menerapkan konsep *single subject rule*, prinsip ini memang sudah dijadikan landasan penting melalui *Manual for Drafting Legislation* 2008, yang pada intinya mengatur bahwa “*harus memiliki hubungan yang cukup dekat (relevansi) antar bagian subjek dari penggunaan metode omnibus*”. Ketentuan itulah yang menjadi pedoman di

Jerman, contoh penerapan aturan diatas menggunakan prinsip tersebut “*single subject rule*” (Juwana, 2020).

Dari uraian beberapa negara (Kanada, Amerika, Inggris dan Jerman) yang menggunakan metode *omnibus law* di atas, menurut penulis setidaknya dapat digarisbawahi beberapa hal yang menjadi penting. Pertama, penyusunan dengan metode *omnibus law* membutuhkan standar yang baku dengan prinsip keselarasan topik/isu yang dibahas, dalam rekomendasi istilah contoh di Amerika adalah “*single subject rule*”, ini yang diterapkan di Jerman, hal ini untuk tidak menyulitkan kajian secara mendalam bagi pembuat kebijakan dan masyarakat secara umum. Kedua, metode *omnibus law* cenderung mengabaikan partisipasi publik karena dorongan metode *fast-track legislation* dalam *omnibus law*, sebab itu *fast-track legislation* seyogianya tidak menjadi acuan pokok dalam metode ini. Ketiga, metode *omnibus law* berpotensi besar menimbulkan praktik *riders* (penyelundupan pasal) yang merugikan publik. Metode *omnibus law* tidak ajek harus digunakan dalam tradisi *common law*, metode itu bisa juga digunakan dalam sistem *civil law*. Penggunaan metode *omnibus law* memang rawan dikritik sebagai prosedur regulasi yang pragmatis, karena dianggap tidak disusun secara sistematis dengan banyak subjek yang diatur (Fajri, 2022).

### **Penerapan Mekanisme Metode *Omnibus Law* dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Kasus Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja)**

Metode penggabungan di Indonesia sebenarnya sudah dikenal yang disebut sebagai UU kodifikasi, namun dengan *omnibus law* memiliki perbedaan. Meskipun keduanya sama-sama menggabungkan, namun titik perbedaannya adalah isu atau topik hukumnya yang berbeda, *omnibus law* lebih kompleks kadang tidak ada kaitannya antar isu. Sementara kodifikasi lebih kepada pendokumentasian melalui pembukuan regulasi dalam suatu kumpulan UU dengan isu dan materi yang berkaitan (Soeroso, 2011). Pembentukan peraturan pada hakikatnya harus patuh pada asas yang berlaku, pembagian asas formil menurut Hamid Attamimi adalah memiliki tujuan yang jelas, pentingnya pengaturan, ketepatan kewenangan lembaga, ketetapan muatan materi, dapat dilaksanakan, dapat dikenali, sesuai citra

hukum Indonesia, sesuai dengan prinsip pemerintahan yang bersandar pada konstitusi (Attamimi, 1992).

Secara normatif, Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan UU No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan ada 7 (tujuh) asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, dapat diharapkan mencapai tujuan hukum nasional secara optimal, karena asas sendiri berfungsi sebagai petunjuk pembentukan hukum (Goesniadhie, 2010). Peraturan yang baik akan berpedoman pada norma yang berlaku sebagai penentu dari terbentuknya *good legislation*, agar dapat menciptakan peraturan yang memberikan solusi dalam masalah, bukan sebaliknya yang menimbulkan masalah baru (Seidman, 2001).

Pemilihan metode *omnibus law* merupakan jalan yang secara terbuka diumumkan langsung oleh Presiden Joko Widodo (Utomo, 2019). Pilihan ini untuk menyederhanakan regulasi yang ada, Presiden mengeluhkan banyaknya regulasi yang tumpang tindih, paling pokok bagi Presiden kondisi itu akan menghambat pertumbuhan ekonomi karena menghambat proses administrasi investasi (Arifin, 2021). Menurutnya, ada sebanyak 42.000 aturan, aturan sebanyak ini akan menghambat dan menjerat pengambilan keputusan pemerintah dalam menjalankan roda ekonomi dan investasi (Suryowati, 2016). Karena itu, metode pembentukan UU seperti biasanya akan sulit menjawab urgensi ini, sehingga membutuhkan pembaharuan hukum secara metodis, bagi pemerintah *omnibus law* menjadi solusi untuk kondisi tersebut.

Sinyal Presiden untuk menerbitkan peraturan dengan metode *omnibus law* direspon dengan cepat. 13 Februari 2020, pemerintah menyerahkan *draft* RUU Cipta Kerja ke DPR. Cipta Kerja menggabungkan total 11 kluster yang merupakan penggabungan dari 78 UU,

sementara total yang direvisi ada 79 UU. Namun melalui laman resmi pemerintah dan DPR tidak ada publikasi draf RUU pasca diserahkan secara resmi. Menurut kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia (PSHK, 2020), dalam penyusunannya terdapat masalah secara formil. Pertama, berpotensi melanggar asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni diantaranya asas kejelasan rumusan, dalam RUU Cipta Kerja dilakukan penggabungan pasal yang diubah dengan pasal lama. Hal ini menyulitkan publik untuk mengakses dan mempelajari, mengingat ada banyak revisi pasal dari 79 UU. Kedua, kontra produktif agenda reformasi regulasi melalui UU Cipta Kerja, UU ini menambah beban penyusunan regulasi melalui peraturan pelaksana yang didominasi oleh eksekutif, dengan total 493 Peraturan Pemerintah (PP), 19 Peraturan Presiden, dan 4 Peraturan Daerah yang harus diterbitkan dalam jangka waktu yang singkat (30 hari) setelah UU disahkan. Banyaknya mandat peraturan pelaksana ini mengaburkan data yang menunjukkan bahwa Indonesia saat ini sedang mengalami *hiper-regulasi*, lagi pula dengan waktu yang sesingkat itu dalam menyusun PP berpotensi hasil berkualitas rendah dan disharmonisasi.

RUU Cipta Kerja resmi disahkan oleh DPR dan Pemerintah (menjadi UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja), namun akibat banyak penolakan dari publik UU Cipta diajukan uji formil ke MK. Melalui putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK mengabulkan permohonan uji formil, dalam putusannya menyatakan bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945, putusan ini pertama kali dalam sejarah uji formil suatu UU oleh MK yang dikabulkan. Namun dalam kasus UU Cipta Kerja MK tidak sepenuhnya membatalkan secara keseluruhan, melainkan dinyatakan inkonstitusional bersyarat, MK memberikan jangka waktu kepada DPR dan Pemerintah untuk melakukan revisi UU Cipta Kerja dalam jangka waktu 2 tahun, meski dinyatakan sebagai inkonstitusional bersyarat dan dalam tahap revisi, UU Cipta Kerja tetap dinyatakan berlaku. Meski demikian, melalui putusan MK inilah aspek konstitusionalitas dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja dapat dilihat (Mastur, 2023).

Ketika UU tersebut disahkan, metode *omnibus law* awalnya tidak dikenal dalam pembentukan peraturan, sehingga terjadi kekosongan hukum secara prosedur sebagai pedoman. UU Cipta Kerja memiliki karakter yang berbeda dengan UU lainnya yang dianggap menggunakan metode yang sama melalui *omnibus law*, seperti misalnya UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang merevisi beberapa UU namun dengan materi muatan yang saling berkaitan, sedangkan UU Cipta Kerja menggabungkan 78 UU dengan isu yang saling berbeda. Karenanya, tidak tepat jika perbandingannya dengan penyederhanaan UU Cipta Kerja dengan UU Pemilu. Kebutuhan pedoman baku dan jelas ini menjadi pertimbangan yang pokok oleh MK. Selain itu, secara prosedur terbukti menghilangkan hak partisipasi masyarakat. Sehingga MK memberikan amanat perlunya melakukan keterlibatan publik secara bermakna (*meaningful participation*) melalui tiga syarat, yakni hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Sangat penting bahwa organisasi masyarakat berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang untuk memahami keinginan yang dibutuhkan yang secara langsung mempengaruhi kesejahteraan warga negara itu sendiri (Manan, 2009).

Untuk naskah UU Cipta Kerja sendiri menjadi kontroversial karena banyak versi yang saling berbeda halaman, itu terjadi pasca UU tersebut secara resmi disetujui oleh DPR dan Pemerintah sehingga merugikan publik akan kepastian hukum. Setiap versi yang ada nyatanya memiliki perbedaan bukan sekedar teknis penulisan, namun juga berbeda secara muatan materi atau substansial. Salah satu bagian yang diubah pasca persetujuan adalah beberapa ketentuan yang mengatur tentang pengawasan terhadap distribusi minyak dan gas bumi, awalnya hal tersebut diatur, namun begitu diundangkan tidak termuat lagi dalam UU Cipta Kerja. Praktek semacam ini persis seperti yang dikenal sebagai praktik *riders*, dimana terjadi penyelundupan/pengurangan pasal yang dilakukan di luar prosedur formal yang menguntungkan elit politik dan merugikan masyarakat.

Pembentukan hukum berkenaan dengan politik hukum sebagai penentu arah kebijakan yang menentukan arah kriteria dari sebuah regulasi yang dibentuk (Sulaiman, 2017). Untuk memurnikan sebuah regulasi maka dalam menyusun peraturan juga harus dilihat secara proses pembentukannya. Penyusunan yang baik, pada hakikatnya harus memperhatikan dasar-dasar pembentukan terutama berkaitan dengan mekanisme landasan dan asas-asas. Menurut Natabaya (2007), sering tidaknya peraturan dilanggar oleh masyarakat dapat menjadi tolak ukur berkualitas atau tidaknya suatu peraturan, serta jika sering diajukan pengujian ke pengadilan maka peraturan tersebut dapat dipertanyakan (Natabaya, 2007). Jika dikaitkan pada kasus UU Cipta Kerja, maka yang menjadi masalah pokok dalam UU tersebut adalah pertama, tidak adanya atau mengabaikan hak partisipasi masyarakat, kedua, tidak memiliki pedoman yang baku sehingga melanggar asas-asas, ketiga, adanya perubahan substansi yang terjadi pasca persetujuan (*riders*).

Menanggapi putusan MK, pemerintah dan DPR akhirnya membentuk UU No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pokok pembaharuan melalui UU tersebut adalah adopsi metode *omnibus law*, disebutkan dalam Pasal 64 ayat (1a) “*Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dapat menggunakan metode omnibus*”, lebih lanjut Pasal (1b) “*Metode omnibus merupakan metode penyusunan Perundang-undangan dengan; a). memuat materi muatan baru, b). mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dan c). mencabut peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama*”.

Semangat revisi UU PPP tersebut memang upaya menjadikan metode *omnibus* sebagai pedoman dalam menyusun peraturan di Indonesia, namun ketentuan tersebut masih menyisakan tanda tanya, karena dalam bagian penjelasan di UU tersebut tidak menjelaskan terkait apa yang dimaksud dengan “materi muatan yang berkaitan” sehingga pemaknaannya tidak menjadi isu hukum yang kabur. Jika dikaitkan dengan konsep *single subject rule* sebagaimana yang diterapkan di

beberapa negara untuk metode *omnibus*, maka hal tersebut belum cukup dapat dikatakan demikian, karena tidak memiliki pemaknaan lebih lanjut atau pembatasan isu hukum yang dianggap berkaitan. Contoh misalnya UU Cipta Kerja yang menjadikan investasi sebagai isu pokok, pertanyaannya apakah investasi dapat menjadi isu hukum dalam perubahan peraturan perundang-undangan melalui metode *omnibus* sehingga semua UU dapat digabungkan dan menghasilkan 11 kluster. Pentingnya memberikan batasan kejelasan ini tentu untuk mengurangi kerumitan pembahasan yang sering kali terjadi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui *omnibus* hingga berujung mengurangi hak publik.

## KESIMPULAN

Berdasarkan kajian sebagaimana diuraikan, maka dapat disimpulkan bahwa yang pertama, *Omnibus law* pada dasarnya adalah sebuah metode dalam penyusunan sebuah yang lumrah terjadi dalam tradisi hukum *common law* hingga akhirnya berkembang dan digunakan dalam negara tradisi *civil law*. Yang menjadi khas dari metode ini adalah terdiri atas banyak peraturan yang dikumpulkan dalam satu UU yang hendak dicabut atau merubah norma yang tercantum dalam objek UU biasanya digunakan untuk langkah penyederhanaan dari berbagai UU, meski begitu kedudukannya masih sama setara dengan UU.

Kedua, di Indonesia, penggunaan metode *omnibus law* dilakukan dalam penyusunan UU Cipta Kerja. Ide awal UU Cipta Kerja sebagai harmonisasi peraturan untuk agenda investasi. UU Cipta Kerja menggabungkan banyak UU yang terbagi dalam 11 kluster, muatan materi yang digabungkan tidak memiliki keterkaitan satu sama lain sehingga membuat kesulitan akses bagi masyarakat. Dalam prakteknya, metode *omnibus law* justru memunculkan masalah baru, metode ini menjadi rumit karena tidak memiliki batasan isu hukum atau cakupannya yang luas dan kompleks sehingga rentan mengabaikan hak publik seperti transparansi dan partisipasi. Karenanya, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan UU Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat.

## REFERENSI

- Amin, R. I. (2020). Omnibus Law Antara Desiderata Dan Realitas (Sebuah Kajian Legislative Intent). *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 15(2).
- Anggon, B. D. (2020). "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia". *Jurnal Rechtsvinding*, 9(1).
- Arifin, S. (2021). Illiberal tendencies in Indonesian legislation: the case of the omnibus law on job creation. *The Theory and Practice of Legislation*, 9(3).
- Ashhiddiqie, J. (2020). *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press.
- Attamimi, H. S. (1992). *Teori perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Christiawan, R. (2020). *Omnibus Law Teori dan Penerapannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fajri, C. S. (2022). "Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law Pembentukan Undang-Undang di Indonesia". *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*, 2(1).
- Firdaus, M. I. (2023). "Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina dan Vietnam)". *Jurnal Hukum UII*, 30(2).
- Goesniadhie, K. (2010). *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*. Malang: Nasa Media.
- Hamid, A. (2020). Analysis of the Importance of Omnibus Law "Cipta Kerja" In Indonesia. *International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM)*, 8(8).
- Hayati, N. N. (2021). Analisis Yuridis Konsep Omnibus Law dalam Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 16(1).
- Humaira, N. Z. (2021). Penerapan Omnibus Law dalam Undang Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 5(2).
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: PT Kanisius.
- Iskandarsyah, M. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Sagung Seto.
- Juwana, S. (2020). *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative.
- Krutz, G. S. (2022). *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*. Ohio: Ohio State University Press.
- Manan, A. (2009). *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana Predana, 2009.
- Mastur, M. (2023). Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Cipta Kerja Terkait Inkonstitusional Bersyarat. *Jurnal USM Law Review*, 6(3).
- Natabaya, H. (2007). "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 4(2).
- Prabowo, A. S. (2020). Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia. *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, 13(1).
- Pradana, A. (2019). "Mengenal Omnibus Law dan Manfaatnya dalam hukum Indonesia". Retrieved from hukumonline.com: <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-iomnibus-law-i-dan-manfaatnya-dalam-hukum-indonesia-lt5dc8ee10284ae/>
- PSHK. (2020). "RUU Cipta Kerja: Awal Langkah Penuh Masalah". Retrieved from pshk.or.id: <https://www.pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/ruu-cipta-kerja-awal-langkah-penuh-masalah/>
- Putra, A. (2020). Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(1).
- Redi, A. (2020). *Omnibus Law; Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*. Depok: Rajawali Pers.
- Seidman, A. (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change*. London: Kluwer Law International.
- Soehino. (2003). *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Soeroso, R. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sulaiman, K. F. (2017). *Politik Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafamedia.

Suryowati, E. (2016). "*Jokowi Tekankan Penyederhanaan Perizinan untuk Menangkan Kompetisi*". Retrieved from kompas.com:  
<https://money.kompas.com/read/2016/03/30/144500726/Jokowi.Tekankan.Penyederhanaan.Perizinan.untuk.Menangkan.Kompetisi>

Utomo, A. P. (2019). "*Pidato Jokowi soal Omnibus Law ramai*". Retrieved from kompas.com:

<https://internasional.kompas.com/read/2019/12/16/16101891/pidato-jokowi-soal-omnibus-law-ramai-apa-itu-dan-negara-mana-saja-yang?page=all>

Waluyo, B. (2020). *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika.