

MENGGAGAS PENATAAN REGULASI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DENGAN KONSEP *OMNIBUS LAW*

INITIATING REGULATIONS IN THE ESTABLISHMENT OF REGIONAL REGULATIONS WITH CONCEPT OF OMNIBUS LAW

Basri Mulyani

Universitas Gunung Rinjani

basri.mulyani@gmail.com

Info Artikel

Sejarah Artikel :
Diterima 15 April 2022
Disetujui 19 Mei 2022
Publikasi Mei 2022

Keyword :

*Regulatory Arrangement,
Regional Regulations,
Omnibus Law*

Abstract

The main objective of the study was to find alternative policy including non-legal policies in an effort to simplify and reorganize regulations as a program for legal reform at the regional level with regional regulations. This research was normative juridical research. The data used were secondary data including primary and secondary legal materials in the form of relevant laws and regulations used as a sample of regulations that are out of sync, incoherent, and potentially overlapping. Secondary data were obtained through literature study. Conceptual approach and statutory approach were applied. Data were analyzed by systematizing the data. The data were then used to translate the right concept in an effort to simplify and harmonize regional regulations. Data analysis shows that the Omnibus Law model at the central level can be adapted in the process of drafting regional regulations, and it is possible to make a legal protection that the procedure for preparing the draft for regional regulations originating from governors, regents/mayors is regulated by presidential regulation.

Abstrak

Penelitian ini memiliki tujuan utama yaitu menemukan pilihan kebijakan yang termasuk di dalamnya kebijakan non hukum, dalam upaya menyederhanaan dan penataan regulasi sebagai agenda reformasi hukum pada tingkat daerah dengan Peraturan Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundangan yang relevan digunakan sebagai sampel regulasi yang tidak sinkron, tidak koheren, dan berpotensi tumpang tindih. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konsep dan pendekatan peraturan perundangan. Analisis data dilakukan dengan mensistematisasi data-data untuk selanjutnya data-data tersebut digunakan untuk menerjemahkan konsep yang tepat dalam dalam upaya penyederhanaan dan harmonisasi regulasi Peraturan Daerah. Hasil penelitian. Model *omnibus law* ditingkat pusat dapat diadaptasi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dan dimungkinkan untuk dibuatkan payung hukumnya, bahwa tata cara mempersiapkan rancangan perda yang berasal dari gubernur, bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Alamat Korespondensi :

Jalan Raya Mataram – Labuhan Lombok KM. 50,
Selong 83612, Lombok Timur – NTB, Indonesia,
Telefax. (0376) 631621, e-Mail : juridica@ugr.ac.id

A. PENDAHULUAN

Salah satu cita-cita bernegara yang penting yang diwariskan oleh *'the founding leaders'* Indonesia itu kepada generasi kita sekarang ialah cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan, bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".¹ Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *'rechtsstaat'* dan *'the rule of law'*, juga berkaitan dengan konsep *'nomocracy'* yang berasal dari perkataan *'nomos'* dan *'cratos'*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *'demos'* dan *'cratos'* atau *'kratien'* dalam demokrasi. *'Nomos'* berarti norma, sedangkan *'cratos'* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.²

Karena itu, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *"rule of law"* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *"the Rule of Law, and not of Man"*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *"Nomoi"* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *"The Laws"*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.³

Prinsip negara hukum hendaknya dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, serta tidak boleh mengabaikannya.

Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)⁴ atau pun korporatokrasi. Negara Indonesia sebagai Negara Hukum atau *'Rechtsstaat'* menurut tradisi Eropah Kontinental. Ciri dari negara hukum atau *Rechtsstaat* adalah pemerintahan berdasarkan undang-undang. Eksekutif dan Legislatif sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan hingga level tingkat peraturan daerah tentunya menjadikan pijakan untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum di suatu negara, agar penyelenggaraan negara, masyarakat, badan hukum dan usaha dapat memiliki pijakan hukum sesuai yang dibutuhkan.

Persoalan "bawaan" negara hukum adalah potensi disharmonis regulasi yang mengakibatkan apa yang disebut Richard Susskind dalam Ibnu Sina Chandranegara sebagai *hyper regulations* atau istilah yang kemudian populer disebut obesitas hukum. Selain meningkatnya peran pengadilan dalam menentukan validitas setiap regulasi maupun kebijakan negara, ternyata penyusunan regulasi yang dilakukan secara TSM (tidak terstruktur dan tidak sistematis namun masif) merupakan bom waktu bagi penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.⁵ Dengan diaduknya konsepsi negara hukum yang berarti berujung kepada kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia akan menjadi ilusi semata apabila tatanan regulasi mengalami obesitas. Regulasi yang saling tumpang (dan tumpang) tindih (serta menindih) merupakan faktor akut yang justru melahirkan ke (tidak) pastian hukum,

¹ Pasal 1 ayat (3) merupakan hasil Perubahan Keempat UUD 1945

² Asshiddiqie, Jimly. "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer" Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004

³ *Ibid*

⁴ Wahyu Nugroho. Wahyu Ancaman Omnibus Law di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup: Kesejahteraan untuk siapa?, (Jakarta: Penerbit RajaGrafindo, 2020) hlm. 185

⁵ Chandranegara, Ibnu Sina. *Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2019, 26.3: 435-457. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1>

kesenjangan perlakuan dihadapan hukum, dan alienisasi HAM.⁶

Pada pelantikan periode ke-dua Presiden Joko Widodo tanggal 20 Oktober 2019, dalam pidatonya menyampaikan rencananya akan membuat UU *Omnibus Law* sebagai bentuk penyederhanaan regulasi di Indonesia, ide ini berangkat dari persoalan obesitas regulasi yang menghambat investasi di Indonesia akibat saling tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan, beban harmonisasi dan sinkronisasi, tidak ada lembaga yang melakukan monitoring dan evaluasi. Berdasarkan data peraturan.go.id, jumlah regulasi kita dari undang-undang berjumlah 1.687, peraturan pemerintah berjumlah 4.553, peraturan presiden berjumlah 2.006, Peraturan BPK berjumlah 26, Peraturan Bank Indonesia berjumlah 146, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan berjumlah 328, Peraturan Menteri berjumlah 14.622, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian berjumlah 3.722, Peraturan Daerah berjumlah 15.960. maka total keseluruhan adalah 43.235 peraturan perundang-undangan.⁷

Menurut guru besar FH UI, Prof. Satya Arinanto, obesitas regulasi dimulai sejak Pemerintah Belanda memberlakukan sekitar 7000 peraturan perundang-undangan di wilayah Hindia Belanda (sekarang Republik Indonesia) dari tahun 1819. Berdasarkan hasil penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM RI tahun 1995, masih tersisa sekitar 400 peraturan perundang-undangan dari masa kolonial yang masih berlaku hingga sekarang. Hal ini antara lain merupakan efek dari program pembaruan dan pembangunan hukum nasional yang telah dilakukan sejak

pasca tahun 1949 atau setelah Indonesia Merdeka.⁸

Masnur Tiurmaida Malau dalam Ibnu Sina Chandranegara menyatakan, "bahwa penerbitan regulasi di Indonesia masih belum sepenuhnya terencana. Apabila masalah penerbitan regulasi tidak segera diselesaikan, maka tentu akan berakibat kontraproduktif dengan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi.⁹ Problem obesitas regulasi setiap tahun selalu menumpuk dan selalu berulang terus menerus sejak jaman Hindia Belanda sampai Reformasi 98, padahal kerap kali argumentasi yang selalu terlontar kebijakan pembentukan regulasi tersebut tujuan utamanya adalah kesejahteraan rakyat.

Di sisi lain peran Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pembentukan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), seolah tak mampu membendung besarnya keinginan pembentukan perundang-undangan yang diajukan oleh pemerintah maupun yang rancangan undang-undang tersebut merupakan inisiatif DPR. Alhasil, fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pun tak berjalan optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu peraturan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas yang semestinya bisa menciptakan perencanaan dan arahan yang sistematis dalam program pembangunan hukum nasional, sekaligus menjadi pintu utama guna menyaring kebutuhan peraturan perundang-undangan yang menjadi aspirasi sekaligus kebutuhan hukum masyarakat, justru menjadikan faktor "kepentingan" sebagai tolak ukur pembentukan regulasi. Akibatnya Kondisi ini

⁶ *Ibid*

⁷ Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, (Jakarta: Penerbit RajaGrafindo, 2020) hlm. vi

⁸ Satya Arinanto, Keterangan Ahli eksekutif, termuat dalam putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 360-371

⁹ Chandranegara, Ibnu Sina, *Loc. Cit*

akan melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konflikual, dan tidak taat asas. Hal ini juga mengakibatkan lemahnya efektivitas implementasi regulasi yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain. Tulisan ini bermaksud memberikan gagasan penataanpenataan regulasi dalam upaya menyederhanaan regulasi sebagai agenda reformasi hukum.¹⁰

Sejak menjadi diskursus penggunaan istilah *omnibus law* yang merupakan hal baru di Indonesia, dimulai dari pernyataan Presiden Joko Widodo terkait *omnibus law* dalam pidato pelantikannya dengan cepat mengundang perhatian publik. *Omnibus* merupakan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang lazim diterapkan di berbagai negara untuk mempercepat proses legislasi, memudahkan harmonisasi peraturan, dan menghemat biaya penyusunan dan pembahasan. Metode *Omnibus Law* telah banyak dilakukan oleh negara di dunia terutama yang menggunakan tradisi *common law system*. Di dunia terdapat dua sistem hukum yakni *common law system* dan *civil law system*. Indonesia mewarisi tradisi *civil law system*.¹¹

Persoalannya penggunaan *omnibus law* tidak seharusnya diberlakukan pada tingkat hulu dari penataan regulasi tingkat pusat saja baik dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, tetapi konsep *omnibus law* sudah selayaknya juga dapat digunakan di hilir dalam menata regulasi daerah. Pemerintahan Daerah yang diamanatkan oleh pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berhak pula menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi dan

tugas pembantuan, perlu kiranya menetapkan konsep omnibus law agar diet regulasi dapat dilakukan dan tidak terjadi lagi tumpang tindih regulasi dengan norma yang lebih tinggi.

Penataan Peraturan Daerah menjadi mendesak untuk dilakukan seiring semakin terungkapnya perda-perda bermasalah. Pada 2016, Kementerian Dalam Negeri membatalkan 3.143 peraturan, 1.765 di antaranya adalah perda dan peraturan kepala daerah (perkada) yang dicabut atau direvisi Menteri Dalam Negeri, dan 1.267 perda/perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.¹² Ribuan perda tersebut dianggap bermasalah karena menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan, menghambat kemudahan berusaha, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³ Temuan perda bermasalah lainnya diungkapkan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) berdasarkan kajiannya pada 2019 terhadap perda terkait ekonomi dan investasi kegiatan berusaha di enam daerah (Provinsi DKI Jakarta, Kota Depok, Kota Bogor, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Sidoarjo). Dari 1.109 perda, KPPOD menemukan 347 perda yang bermasalah, 67 persen di antaranya terkait pajak dan retribusi serta 18 persen terkait perizinan.¹⁴

¹² Kompas.com, "Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024", <https://jeo.kompas.com/naskah-lengkappidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>, 20/20/2019, diakses 10/10/2021.

¹³ Detik.com, "Mendagri Publikasikan 3.143 Perda yang Dicabut atau Direvisi Pemerintah," <https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>, 21/6/2016, diakses 30/8/2021.

¹⁴ Kontan.co.id, "Temukan 347 Perda Bermasalah, Ini Rekomendasi KPPOD ke Pemerintah Pusat & Daerah", <https://nasional.kontan.co.id/news/temukan-347-perda-bermasalah-ini-rekomendasi-kppod-ke-pemerintahpusat-daerah?page=all>, 20/11/2019, diakses 30/8/2021.

¹⁰ Chandranegara, Ibnu Sina. *Menemukan Formula Diet Regulasi*. Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia, hlm 208-209

¹¹ Yantina Debora, "Pengertian Omnibus Law & Isi UU Cipta Kerja yang Bisa Rugikan Buruh", <https://tirto.id/f5Du>, 2/12/2020

Disamping itu pula, secara hirarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Perda menjadi instrumen hukum yang paling bawah dan dekat dengan lapisan masyarakat, sehingga benturan disharmonisasi dan tumpang tindih pengaturan sangat terbuka lebar. Lebih lanjut, pembentukan peraturan daerah merupakan satu keniscayaan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, keberadaan peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Berbagai kebijakan di daerah kerap kali harus didasarkan atas adanya legalitas hukum dalam bentuk peraturan daerah. skema dari desain memiliki wewenang sebagai konsekuensi desentralisasi, daerah dalam hal membentuk peraturan daerah sesuai bingkai otonomi daerah. Namun, perlu dicatat dan dipahami bersama bahwa konsep daerah otonom tidaklah sama dengan konsep Negara bagian. C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen houshouonding*).¹⁵

Jika secara praktik, metode *omnibus law* telah diterapkan dalam pembentukan undang-undang, maka secara konsep metode ini juga sangat relevan untuk digunakan dalam pembentukan peraturan daerah. Beranjak dari narasi diatas membuat penulis tertarik untuk mendalami lebih jauh, terkait dengan penerapan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini disusun untuk menjawab satu rumusan permasalahan yaitu, langkah-langkah apa sajakah yang dapat dilakukan untuk merampingkan jumlah dan harmonisasi regulasi di daerah?.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan

perundangan yang relevan digunakan sebagai sampel regulasi yang tidak sinkron, tidak koheren, dan berpotensi tumpang tindih. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundangan (*statue approach*). Dworkin, menyebut penelitian ini dengan istilah penelitian doktrinal (*doctrinal research*), yaitu penelitian yang menganalisis hukum, baik yang tertulis di dalam buku (*law as it is written in the book*). Dalam penelitian ini bahan kepustakaan dan studi dokumen dijadikan sebagai bahan utama.¹⁶

Data atau bahan hukum yang dikumpulkan akan diklasifikasi dan dikategorisasi kedalam bagiannya masing – masing. Data yang telah diperoleh kemudian dilakukan analisis dengan metode kualitatif yang didasarkan pada logika berfikir deduktif. Logika adalah ilmu dan kecakapan menalar, berfikir dengan tepat.¹⁷ Menggunakan logika deduktif yakni berfikir dengan metode berpangkal dari fenomena umum menuju khusus untuk melahirkan satu hipotesa baru sebagai kebenaran penelitian.

C. PEMBAHASAN

1. Problem Tata Kelola dan Penyederhanaan atau simplikasi Regulasi di Indonesia

Substansi dari sistem demokrasi, rakyat harus secara maksimal ikut berpartisipasi, mengawasi, dan memanfaatkan hasil dari sebuah demokrasi, antara lain dalam membuat aturan yang akan mengikat rakyat itu sendiri. Instrumen hukum yang akan dihasilkan dalam proses demokrasi tersebut, juga harus benar-benar mencerminkan apa yang dikehendaki oleh rakyat, dan sekaligus

¹⁶ Muhammad Abdul Kadir, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2015)

¹⁷ Alexander P. Maslow and V. F. Asmus, *Logika, The Journal of Philosophy*. 1949.

¹⁵ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia* (Bandar Lampung: Indepth, 2012), hlm.31

sesuai dengan norma dasar dan kesepakatan pada konstitusi.¹⁸

Karena regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi¹⁹. Sehingga tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu, dan regulasi tersebut diberlakukan pada berbagai lembaga masyarakat baik untuk keperluan masyarakat umum maupun untuk bisnis.²⁰

Penataan regulasi di Indonesia saat ini menjadi problem yang sangat akut sampai ketinggian daerah khususnya hirarkhi peraturan perundang-undangan, bahkan dari peraturan Menteri ke peraturan daerah, karena banyaknya regulasi yang masih tumpang tindih. Maksud dari penataan regulasi sesungguhnya adalah melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang sebenar telah dituangkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan merupakan inti dari penataan regulasi. Tanpa adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sulit untuk mewujudkan penataan regulasi. Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan menggunakan model atau dapat disebut model penataan regulasi. Model penataan regulasi ini dilakukan dari akar. Artinya penataan regulasi dilakukan

saat pembentukan peraturan perundang-undangan.²¹

Ada banyak model penataan regulasi mulai dari (1) Reg Map atau *Regulatory Mapping* (Rodiyah, 2016: 244–246); (2) RIA atau *Regulatory Impact Assesment* (Rodiyah, 2016: 219–225); (3) ROCCIPI yang merupakan kepanjangan dari *Rule, Oportunity, Comunication, Capacity, Interest, Process, and Ideology* (Mulyono, 2015: 113–115); (4) IRR atau *Integrative Reg Map*. Model-model tersebut merupakan model yang dapat dilakukan untuk penataan regulasi. Model tersebut ternyata tidak sebatas pada harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, melainkan lebih dari itu. Model Reg Map merupakan model yang menekankan pada adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Adapun model IRR merupakan integrasi dari model Reg Map dengan model RIA Map (Rodiyah, 2016: 297–299; Rodiyah et al., 2018: 4).²²

Penataan regulasi dengan konsep Reg Map, RIA, ROCCIPI dan IRR sebagai bentuk harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, kemudian lahirnya konsep *omnibus law* belum menjamin tata Kelola regulasi di Indonesia menjadi lebih baik. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) bersama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam Background Study Reformasi Regulasi dengan pendekatan *evidence based policy* menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu: (1) sinkronisasi kebijakan dan regulasi pusat dan daerah yang belum optimal; (2) absennya monitoring dan evaluasi; (3) perencanaan

¹⁸ Sadono, Bambang; Rahmaji, Lintang Ratri. *Pro Kontra Terhadap Prosedur Dan Substansi Omnibus Law Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja*. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2021, 51.3: 601-620. DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3125>

¹⁹ M. Prawiro, "Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi," *Maxmanroe*, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>

²⁰ *Ibid*

²¹ Hartono, Bambang Sri, Ayon Dini Yanto, and Heris Suhendar. "Strategi dan Model Omnibus Law dalam Penataan Regulasi." *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam* 12.2 (2021): 165-186. DOI: <http://dx.doi.org/10.21043/yudisia.v12i2.10162>

²² *Ibid*

regulasi yang tidak optimal; (4) disharmoni dalam penyusunan regulasi; serta (5) lemahnya peran kelembagaan dan minimnya penguatan system pendukung.²³

Lebih lanjut Bappenas juga mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan bermasalah adalah peraturan perundang-undangan yang dalam pengaturannya ditemui hal-hal sebagai berikut:²⁴ (a) Konflik, terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sederajat; (b) Multitafsir, ketidakjelasan pada subyek dan obyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) dan sistematika penulisannya; (c) Inkonsisten, terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya; dan (d) Tidak operasional, adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Karena dewasa ini, terjadi suatu kecenderungan oleh pemerintah untuk menjadikan pembentukan regulasi sebagai obat paling ampuh dalam mengatasi setiap permasalahan bangsa dan negara. Tata Kelola regulasi yang tidak terkontrol asal membentuk regulasi untuk mendapat aplus dan dinilai berkinerja tanpa memperhatikan tata Kelola baik substansi maupun prosedur pun dilanggar yang terpenting regulasi tersebut segera diundangkan dan diberlakukan ditengah-tengah masyarakat. Jika ada pertentangan nanti akan diperbaiki,

ritme-ritme tersebut terus dipertahankan berulang. Senada dengan hal itu, Diani Sadiawati, et al., menyebutkan setidaknya ada 4 (empat) bentuk permasalahan implementasi regulasi di Indonesia, yaitu konflik materi muatan²⁵, inkonsisten²⁶, multitafsir²⁷, dan tidak operasional²⁸.

Persoalan ini sejatinya telah berulang kali mendapat perhatian dari berbagai pihak, permasalahan tata Kelola regulasi tersebut terjadi sebagai konsekuensi dari kegagalan dalam mendesain kelembagaan yang memegang peranan untuk mengelola regulasi. Akar persoalan terkait desain kelembagaan pengelola regulasi yang kerap kali disorot adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kontrol penuh terhadap fungsi pengelolaan regulasi dari pusat hingga ke daerah. Sehingga tidak mengherankan obesitas regulasi akan terus terjadi jika tidak dibentuk lembaga yang bertugas dan berfungsi mengelola regulasi dengan langkah selanjutnya adalah upaya penataan yang dapat dilakukan yaitu melakukan simplifikasi regulasi dengan cara menginventarisasi regulasi yang ada, mengidentifikasi masalah dan pemangku kepentingannya, melakukan evaluasi regulasi yang bermasalah, dan mencabut yang tidak perlu.

2. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional

²⁵ Konflik muatan materi terjadi apabila pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya. Diani Sadiawati, et al., *Strategi Nasional Reformulasi Regulasi*, Jakarta, Bappenas, 2015, hlm., 38.

²⁶ Regulasi dinyatakan inkonsisten ketika terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya. *Ibid*

²⁷ Multitafsir berkaitan dengan ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas. *Ibid*, hlm., 39.

²⁸ Regulasi yang dibentuk tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana. *Ibid*.

²³ Lsma Lsma, "Pentingnya Tata Fungsi Dan Kelembagaan Peraturan Perundangan," *Info Publik*, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturanperundangan>.

²⁴ Silalahi, Wilma. "Penataan Regulasi Berkualitas dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum." *Jurnal Hukum Progresif* 8.1 (2019): 56-66. <https://doi.org/10.14710/hp.8.1.56-66>

Tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyat, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan kekuasaan negara (*solus populi suprema lex*). J. Barent sebagaimana dikutip Rudy²⁹, menyebut tujuan negara hukum ialah pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya, termasuk dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Aspek tujuan negara yang demikian ini oleh Charles E. Marriam disebut sebagai *welfare staat* (negara kesejahteraan)³⁰.

Dalam konteks pencapaian tujuan negara tersebut, otonomi daerah merupakan sebuah instrument yang membuka peluang dan options kebijakan yang dapat mengakselerasi proses pembangunan dan penanggulangan kemiskinan (J Ruland: 1992, BC. Smith: vol.6, Jesse Ribot: 2004) Agar otonomi daerah mampu menjadi instrumen dalam pengurangan kemiskinan, dibutuhkan sebuah kerangkadan institusi desentralisasi yang kuat (Syarif hidayat; 2006). Berbicara mengenai hukum di Indonesia tidak akan lepas dari hukum positif yang berakar dari positivisme hukum yang dikembangkan oleh John Austin dilanjutkan oleh Hans Kelsen, dan disempurnakan oleh HLA Hart. Dalam system hukum Indonesia, Kelsen khususnya, mempunyai arti mendalam sebagai peletak dasar teori hirarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.³¹

Hans Kelsen dalam teorinya tentang hirarki hukum, beliau mengatakan, "*bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan*". Hal ini membuktikan suatu norma

yang lebih rendah berlaku, bersandar dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu norma dasar. Karenanya norma hukum itu keatas, dan bersumber serta berdasar pada norma di atasnya, bila ke bawah tentu juga menjadi dasar dan menjadi sumber norma hukum di bawahnya. Sehingga, suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif karena norma hukum tersebut berlaku tergantung pada norma yang di atasnya.

Keberadaan Peraturan Daerah dalam UUD 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal, bahkan mungkin peraturan perundang-undangehingga peraturan Daerah termarjinalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia. Setelah UUD 1945 diamanden, eksistensi Peraturan Daerah sudah dikukuhkan secara konsitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi; Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai landasan utama kewenangan DPR dalam mengusulkan Rancangan Undang-undang tertuang dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1), menyatakan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya dipertegas lagi pada Pasal 21 menyatakan, bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Dalam Sidang Paripurna MPR tahun 2000, yang menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, ditetapkan pula Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Salah satu rekomendasi yang diajukan oleh MPR kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang tertuang dalam Rekomendasi III butir 7 adalah sebagai berikut:

²⁹ Rudy, Rudy. *Penguatan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jakarta: PPUD DPD RI. 2016. Hlm. 14

³⁰ SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 8

³¹ Rudy, Rudy, *Op. Cit*

"Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-U No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya".

Selanjutnya MPR juga menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 18 Agustus 2000 tersebut terdiri atas delapan pasal, yang antara lain merumuskan tentang hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:³²

1. Undang Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Selain itu, dalam Pasal 3 ayat (7) dirumuskan pula tentang Peraturan di Tingkat Daerah dengan rumusan sebagai berikut :

- (7) Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung

kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

- a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Persoalan tentang kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia juga memunculkan tumpang tindih, karena dalam waktu yang bersamaan berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang yang sangat luas bagi daerah, khususnya Kabupaten dan Kota, serta adanya rumusan dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang menetapkan sebagai berikut:³³

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan perundang-undangan ini.

³² Republik Indonesia, TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 2

³³ *Ibid*, Pasal 4

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundangundangan serta untuk memenuhi perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah dirumuskan dalam Pasal 7 tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang dirumuskan secara lengkap sebagai berikut:³⁴

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
 - b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama

lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selain itu, dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) dirumuskan sebagai berikut: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau atas undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat³⁵.

Sedangkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut pasal 7 terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

³⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7

³⁵ *Ibid*, Penjelasan

- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) kembali masuk sebagai salah satu hierarki dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Sedangkan kedudukan Peraturan Daerah dapat disimpulkan adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah, baik Provinsi, Kabupaten atau Kota dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Karenanya Peraturan Daerah adalah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk ditingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran/pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, masih banyak kalangan yang menilai pembentukan Perda hanya sekadar ***project oriented***. Penyusunan Perda kadang kala muncul secara dadakan di akhir tahun dan tidak sedikit yang isinya merupakan ***copy paste*** dari Perda daerah lain. Instansi vertikal yang dimaksud sudah barang tentu adalah kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara jujur harus kita akui bahwa hingga saat ini masih ditemukan berbagai permasalahan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, belum sepenuhnya dilaksanakan secara konsekuen. Padahal apabila alur proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan dengan baik maka akan diperoleh kualitas peraturan perundang-undangan yang baik.

Program Legislasi Nasional sebagai instrumen perencanaan pembentukan Undang-Undang dan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis berfungsi sebagai sarana pengintegrasian peraturan perundang-undangan. Mekanisme penyusunan program legislasi, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun di daerah merupakan salah satu upaya untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang pada gilirannya diharapkan akan memperbaiki kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah berfungsi sebagai instrumen pengintegrasian perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara operasional akan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengikat lembaga atau instansi yang berwenang dalm

membentuk peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah. Perencanaan sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu keniscayaan. Perencanaan yang mantap akan menjadi arah dan jaminan terciptanya keterpaduan, harmonisasi, dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.³⁶

Kerangka Dasar Peraturan Perundang-Undangan mencakup tiga dasar atau landasan, yaitu Landasan Filosofis, yaitu perundangundangan dihasilkan, mempunyai landasan filosofis (*filosofische groundslag*) dan apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dan dikaji secara filosofis. Maka undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan. Kemudian Landasan Sosiologis; suatu perundangundangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische groundslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, dan Landasan Yuridis; (*rechtground*) atau disebut jugadengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuanketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

3. Pembentukan Regulasi dengan Konsep *Omnibus Law*

Penggunaan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diperbincangkan secara mendalam dan komprehensif sejak pidato kenegaraan presiden tahun 2019 dalam sidang paripurna MPR. kalangan akademik maupun praktisi mencoba menelaah setiap sisi dari *omnibus law*.

Negara-negara penganut sistem hukum *common law*, menggunakan metode ini

sejak tahun 1937.³⁷ Secara etimology *omnibus* berasal dari bahasa latin *omnis* yang artinya banyak. Menurut Henry Campbell Black dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan *omnibus bill* adalah "*In legislative practice, 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.*"

Sementara itu, Aidul Fitriadi Azhari mengutip pendapat Audrey O'Brian dan Marc Bosc menjelaskan pada dasarnya *omnibus law* sebagai sebuah rancangan yang ditujukan untuk mengubah, mengganti atau memberlakukan beberapa UU yang dibuat biasanya terpisah menjadi satu. Dari segi hukum, kata *omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *law* atau *bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Menurut Audrey O' Brien, omnibus law adalah suatu rancangan undang-undang (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Sementara bagi Barbara Sinclair, *omnibus bill* merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu, dan programnya tidak selalu terkait.³⁸ Ekawestri Prajwalita Widiati menyebutkan *Omnibus Law* merupakan teknik perancangan yang menggabungkan beberapa perundang-undangan dalam satu paket dengan tujuan untuk meningkatkan aksesibilitas peraturan perundang-undangan. Produk hukum

³⁷ Black's Law Dictionary, "Black's Law Dictionary - Free Online Legal Dictionary," *Black's Law Disctionary*

³⁸ Glen S. Krutz, "Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress," *American Journal of Political Science*. 2001.

³⁶ Adams, Wahiduddin, Penguatan Integrasi Peraturan Daerah dalam Kesatuan Sistem Hukum Nasional. Jakarta: BPHN. hlm. 32

tersebut memiliki bentuk yang sama dengan UU lainnya.³⁹

Lebih lanjut, Maria Farida Indrati, *omnibus law* adalah metode yang biasa digunakan di negara-negara yang mengadopsi sistem hukum umum.⁴⁰ Sistem hukum umum merupakan sistem hukum yang menitik beratkan pembentukan peraturan perundang-undangnya pada lembaga parlemen. Pandangan Maria Farida dapat dijadikan titik pijakan bahwa penggunaan *omnibus law* dalam negara – negara yang menganut sistem hukum *Civil Law* bukanlah sesuatu yang bersifat haram. Sebagaimana perkembangan saat ini, negara-negara *common law* telah mengadopsi mekanisme pengaturan suatu objek perbuatan, peristiwa maupun keadaan dalam suatu bentuk hukum tersendiri. Artinya, dalam perkembangan postmoderenisasi telah terjadi pergeseran pemahaman dan praktek pembentukan hukum secara simultan antara sistem *common law* dengan *civil law*.⁴¹

Keluhan Presiden Joko Widodo tahun 2017 akan tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebenarnya sudah digelindingkan sejak 2 tahun memimpin Indonesia. Atas permasalahan tersebut, Presiden Jokowi mengusulkan untuk membuat suatu undang-undang yang mencabut dan/atau mengubah beberapa ketentuan undang-undang sekaligus. Hal ini bertujuan untuk menyederhanakan regulasi serta menghindari adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan. Berdasarkan metode pembentukan peraturan perundang-

undangan, metode penyederhanaan regulasi yang disebutkan oleh Presiden Jokowi dinamakan metode *omnibus law*, ketika mengawali periode kedua dalam Sidang Umum MPR 20 Oktober 2019.

Omnibus Law merupakan metode yang lahir bukan dari prinsip kodifikasi melainkan prinsip modifikasi, karena metode ini selain dapat mengharmonisasikan peraturan perundang – undangan juga dapat menghindari *hyper regulations*. Jauh daripada itu, *omnibus law* diarahkan untuk menuju pada pembentukan kualitas regulasi (*quality of regulation*) bukan pada kuantitas regulasi (*regulatory quantity*). I.C. van der Vlies berpendapat bahwa undang-undang yang lahir dari metode modifikasi adalah undang-undang yang mengubah pendapat hukum dan hubungan sosial.⁴²

Regulasi atau peraturan perundang-undangan mengandung dua makna : produk dan proses. Sebagai suatu produk, peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan suatu konsep tunggal. Sebagaimana ditunjukkan pada namanya, ia merupakan pengertian kumpulan (Belanda : *verzamelbegrip*/ Inggris : *collective term*) yang didalamnya tercakup berbagai jenis peraturan perundang-undangan, mulai dari tingkat yang paling tinggi sampai yang paling rendah. Begitu pula sebagai proses, pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki proses tersendiri yang dalam beberapa hal berbeda, disamping mengandung pula persamaan, antara jenis peraturan yang satu dengan lainnya.⁴³

Proses lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan setidaknya melewati 3 (tiga) faktor yang saling terkait; faktor administrasi, faktor akademik, dan faktor politik. (1) faktor administrasi mensyaratkan

³⁹ Ekawestri Prajwalita Widiati, "Local Legislative Drafting In The Unitary States: A Comparison Between Indonesia And Philippines," *Yuridika*. 2013.

⁴⁰ Fajar Nurhardianto, *Sistem Hukum Dan Posisi Hukum Indonesia*. TAPIS, 2015.

⁴¹ Supriyadi, Andi Intan Purnamasari; *Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 2021, 15.2: 257-270. DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.257-270>

⁴² *Ibid*

⁴³ Lita Tyesta ALW, Aspek Penting Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundangan), Orasi Ilmiah Disampaikan Pada Dies Natalis Ke-61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 9 Januari 2018, Hal, 3

dipatuhinya segala ketentuan yang mengatur mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) faktor akademik menghendaki suatu rancangan peraturan harus dapat dipertanggungjawabkan secara akademik; (3) faktor politik tidak saja menyangkut kelembagaan politik tetapi secara substansi rancangan peraturan tersebut harus mampu menyerap dan sejalan dengan aspirasi publik. Oleh karena itu, lahirnya suatu peraturan perundang-undang merupakan hasil dari suatu proses yang tidak sederhana, bahkan dapat dikatakan kompleks karena banyak faktor dan actor terkait yang harus mendapat perhatian dalam proses tersebut.⁴⁴

Kehadiran *Omnibus Law* dapat menjadi solusi dari adanya hiper-regulasi menuju sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang undangan di Indonesia. Satu regulasi baru dibentuk sekaligus menggantikan lebih dari satu regulasi lain yang sudah berlaku. Konsep ini bisa saja hanya menggantikan beberapa pasal di satu regulasi dan saat bersamaan mencabut seluruh isi regulasi lain. *Omnibus Law* hanya sebagai metode dalam menyusun suatu undang-undang. Implementasi konsep omnibus law dalam peraturan perundang-undangan ini lebih mengarah pada tradisi *Anglo-Saxon Common Law*. Keunggulan metode omnibus law adalah kepraktisan mengoreksi banyak regulasi bermasalah. Meningkatkan kecepatan dalam penyusunan undang-undang, dengan menyusun sebuah omnibus law sekaligus mengoreksi undang-undang bermasalah yang sedang berlaku. Pendekatan omnibus law juga bisa menjadi solusi atas tumpang tindih regulasi di Indonesia baik dalam hubungan hierarki sejajar horizontal maupun vertikal. Dalam prakteknya penyusunan omnibus law berbiaya mahal dan tidak sederhana karena

substansinya pasti multisektor dan dipersiapkan untuk super power. Namun nyatanya dengan metode *omnibus law* dapat mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif, dan efisien.⁴⁵

Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 23 Tahun 2014 yang telah dirubah dengan UU No. 9 Tahun 2015, bukan berarti "perda bermasalah" sudah tidak ada. Pada tahun 2016, Kemendagri telah membatalkan 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Secara rinci, pada tahap I per tanggal 27 April 2016, ada 1.126 peraturan yang dibatalkan oleh Mendagri, disusul pada 10 Mei 2016 (tahap II dan III) sebanyak 777 dan 490 perda dan peraturan kepala daerah dicabut oleh gubernur. Terakhir, pada tahap IV tertanggal 13 Mei 2016, ada 750 beleid yang berhasil dideregulasi.⁴⁶

Dalam pembentukan perda, sudah seharusnya memperhatikan semangat dan konstruksi yang ada dalam UUD 1945 dan penjabarannya dalam berbagai peraturan perundangan. Konstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam UUD 1945 di dalam Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B.⁴⁷ Pengaturan dalam pasal-pasal tersebut

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20160614/9/557272/3.143-perda-dibatalkan-mendagri-akan-keluarkan-se> (diakses tgl. 20-09-2020)

⁴⁷ Bunyi selengkapnya Bab VI tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

⁴⁴ Azhar, Muhamad. "Omnibus Law sebagai Solusi Hiperregulasi Menuju Sinkronisasi Peraturan Per-Undang-undangan di Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 2.1 (2019): 170-178.

merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah, dan kerangka sistem otonomi.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah propinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Model *omnibus law* ditingkat pusat dapat diadaptasi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dan dimungkinkan untuk dibuatkan payung hukumnya, bahwa tata cara mempersiapkan rancangan perda yang

berasal dari gubernur, bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Terbitnya peraturan presiden tentang konsep *omnibus law* dapat menjadi solusi menghindari *hyper regulations* dan proses harmonisasi yang memerlukan ketelitian, kecermatan, dan keakuratan dalam mengidentifikasi pembentukan peraturan daerah yang terkait, analisis norma-norma yang dinilai bersesuaian atau bertentangan, serta ketepatan dalam menentukan pilihan-pilihan politik hukum dalam hal ditemukan ketidakcocokan konsepsi rancangan dengan ketentuan perancangan peraturan perundang-undangan lain. Dalam proses tersebut perlu dipastikan prinsip-prinsip perancangan peraturan perundang-undangan yang harus dipegang teguh oleh para penyusun tidak dapat mengatur sesuatu hal yang melebihi delegasi dari undang-undang.

Sehingga dalam rangka menimalisir *hyper regulations* dan proses harmonisasi peraturan daerah dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, proses harmonisasi peraturan daerah dengan pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya dan dengan peraturan daerah lainnya yang telah berlaku dimasyarakat perlu dintegrasikan sejak pembahasan program legulasi daerah (Prolegda) dan penyusunan Naskah Akademis dengan konsep *omnibus law* tersebut.

D. PENUTUP

Sejak diskursus istilah *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan hal baru di Indonesia, dimulai dari pernyataan Presiden Joko Widodo terkait *omnibus law* dalam pidato pelantikannya dengan cepat menjadi perhatian publik tak terkecuali insan kampus (akademisi) ikut ramai mendiskusikan ini. Metode *Omnibus Law* telah banyak dilakukan oleh negara di dunia terutama yang menggunakan tradisi *common law system*. Di dunia terdapat dua sistem hukum yakni *common law system* dan *civil law system*. Indonesia mewarisi tradisi *civil law system*.

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Omnibus Law merupakan metode yang lahir bukan dari prinsip kodifikasi melainkan prinsip modifikasi, karena metode ini selain dapat mengharmonisasikan peraturan perundang – undangan juga dapat menghindari *hyper regulations*. Jauh daripada itu, *omnibus law* diarahkan untuk menuju pada pembentukan kualitas regulasi (*quality of regulation*) bukan pada kuantitas regulasi (*regulatory quantity*).

Pada tahun 2016, Kemendagri telah membatalkan 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Secara rinci, pada tahap I per tanggal 27 April 2016, ada 1.126 peraturan yang dibatalkan oleh Mendagri, disusul pada 10 Mei 2016 (tahap II dan III) sebanyak 777 dan 490 perda dan peraturan kepala daerah dicabut oleh gubernur. Terakhir, pada tahap IV tertanggal 13 Mei 2016, ada 750 beleid yang berhasil dideregulasi.

Model *omnibus law* ditingkat pusat dapat diadaptasi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dan dimungkinkan untuk dibuatkan payung hukumnya, bahwa tata cara mempersiapkan rancangan perda yang berasal dari gubernur, bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Terbitnya peraturan presiden tentang konsep *omnibus law* dapat menjadi solusi menghindari *hyper regulations* dan proses harmonisasi yang memerlukan ketelitian, kecermatan, dan keakuratan dalam mengidentifikasi pembentukan peraturan daerah yang terkait, analisis norma-norma yang dinilai bersesuaian atau bertentangan, serta ketepatan dalam menentukan pilihan-pilihan politik hukum dalam hal ditemukan ketidakcocokan konsepsi rancangan dengan ketentuan perancangan peraturan perundang-undangan lain.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel, Buku, dan Laporan

Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, Jakarta: Penerbit RajaGrafindo, 2020.

Alexander P. Maslow and V. F. Asmus, *Logika, The Journal of Philosophy*. 1949.

Asshiddiqie, Jimly. "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer". Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.

Black's Law Dictionary, "Black's Law Dictionary - Free Online Legal Dictionary," *Black's Law Dictionary*

Chandranegara, Ibnu Sina. *Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2019, 26.3: 435-457. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1>

_____. *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*. Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia. Jember: Universitas Jember. 2017.

Diani Sadiawati, et al., *Strategi Nasional Reformulasi Regulasi*, Jakarta: Bappenas, 2015

Hartono, Bambang Sri, Ayon Dini Yanto, and Heris Suhendar. "Strategi dan Model Omnibus Law dalam Penataan Regulasi." *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam* 12.2 (2021): 165-186. DOI: <http://dx.doi.org/10.21043/yudisia.v12i2.10162>

- Lita Tyesta ALW, Aspek Penting Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundangan), Orasi Ilmiah Disampaikan Pada Dies Natalis Ke-61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 9 Januari 2018
- Lsma. Lsma, "Pentingnya Tata Fungsi Dan Kelembagaan Peraturan Perundangan," *Info Publik*, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturan-perundangan>.
- M. Prawiro, "Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi," *Maxmanroe*, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>
- Muhammad Abdul Kadir, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2015
- Rudy. Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia* Bandar Lampung: Indepth, 2012.
- _____. *Penguatan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jakarta: PPUD DPD RI. 2016.
- SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- Sadono, Bambang; Rahmiaji, Lintang Ratri. *Pro Kontra Terhadap Prosedur Dan Substansi Omnibus Law Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja*. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2021, 51.3: 601-620. DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3125>
- Supriyadi, Andi Intan Purnamasari; *Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 2021, 15.2: 257-270. DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.257-270>
- Wahyu Nugroho. Wahyu. *Ancaman Omnibus Law di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup: Kesejahteraan untuk siapa?*, Jakarta: Penerbit RajaGrafindo, 2020.
- Silalahi, Wilma. "Penataan Regulasi Berkualitas dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum." *Jurnal Hukum Progresif* 8.1 (2019): 56-66. <https://doi.org/10.14710/hp.8.1.56-66>
- Yantina Debora, "Pengertian Omnibus Law & Isi UU Cipta Kerja yang Bisa Rugikan Buruh", <https://tirto.id/f5Du>, 2/12/2020
- <https://ekonomi.bisnis.com/read/20160614/9/557272/3.143-perda-dibatalkan-mendagri-akan-keluarkan-se> (diakses tgl. 20-09-2020)

Peraturan dan Putusan Hukum

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor
23 Tahun 2014 tentang Pemerintah
Daerah

Republik Indonesia, Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020