

OMNIBUS LAW SEBAGAI SARANA UTAMA PENATAAN REGULASI

Gilang Ramadhan

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Imam Barjo No.1-3, Pleburan, Kec. Semarang Sel., Kota Semarang, Jawa Tengah Kode
Pos. 50241

Email : jukenrama@gmail.com

ABSTRACT

Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia reads, the State of Indonesia is a state of law, but at present, the conditions of regulatory regulations are often disharmony and overlapping among regulations. The concept of the omnibus law is one of the breakthroughs to reorganize the regulations which currently reach 43,233 laws and regulations from the central to the regional level. The problem is how the concept of the Omnibus Law can be used as a means to regulate regulation in Indonesia. This research is normative legal research. Based on the research results, the researcher concludes that the concept of Omnibus Law is a good plan as the Main Means of Regulating Regulations, to minimize disharmony and overlapping legislation by Law No. 15 of 2019. Then, the preparation of the concept of the Omnibus Law should not be done in a hurry so that later the strength of the laws made do not overlap and disharmony, and still involve public participation so as not to cause conflict in the future.

Keywords: *Omnibus Law, Disharmony, Overlapping*

ABSTRAK

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi, Negara Indonesia adalah negara hukum, namun saat ini kondisi regulasi peraturan yang banyak terjadi disharmoni dan tumpang tindih antar peraturan. Konsep *omnibus law* menjadi salah satu terobosan untuk menata kembali regulasi yang saat ini mencapai 43.233 peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat hingga daerah. Permasalahannya adalah bagaimana konsep *omnibus law* tersebut bisa digunakan sebagai sarana untuk melakukan penataan regulasi di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Berdasarkan hasil penelitian, peneliti berkesimpulan bahwa konsep *omnibus law* merupakan rencana yang baik sebagai Sarana Utama Penataan Regulasi, agar meminimalisir terjadinya disharmoni dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan sesuai UU No. 15 Tahun 2019. Kemudian, penyusunan konsep *omnibus law* sebaiknya tidak dilakukan secara terburu-buru agar nantinya kekuatan undang-undang yang dibuat tidak kembali tumpang tindih dan disharmoni, serta tetap melibatkan partisipasi masyarakat sehingga tidak menimbulkan pertentangan di masa mendatang.

Kata kunci : *Omnibus Law, Disharmoni, Tumpang Tindih.*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹

Indonesia sendiri sampai saat ini telah melewati beberapa kekuasaan pemerintahan, yaitu dari pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, hingga dengan Orde Reformasi. Sebagai Negara Hukum, harus menjunjung tinggi hukum yang bertujuan untuk

¹ Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Arena Hukum, Vol. 10, No. 2, Tahun 2017, hlm. 229.

mewujudkan, “kedamaian, kesejahteraan, ketentraman, ketertiban, dan kebahagiaan dalam tata kehidupan bermasyarakat”.² Namun dalam perjalanannya untuk mengimplementasikan negara hukum, Indonesia banyak mengalami hambatan, baik berupa ketidakprofesionalan penegak hukum maupun ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan.³

Pemerintahan Indonesia telah mengalami perubahan di setiap zamannya, hal ini menimbulkan lahirnya peraturan perundang-undangan yang banyak dalam berbagai persoalan dan tantangan pada saat itu. Sehingga di usia Bangsa Indonesia yang telah mencapai 74 tahun lebih ini menimbulkan persoalan seperti halnya disharmoni dan tumpang tindih antar regulasi.

Terjadinya konflik kebijakan atau kewenangan antara satu kementerian atau lembaga dengan kementerian atau lembaga lainnya, dan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, ini terjadi akibat adanya disharmonisasi dan tumpang tindih antar regulasi. Pemerintah dalam hal ini tidak dapat bersifat responsif dalam menghadapi permasalahan yang ada, termasuk

memburuknya iklim investasi di Indonesia dalam membangun pemerintahan yang berkemajuan. “Harmonisasi *omnibus law* menjadi pelindung bagi pejabat daerah yang ingin melakukan inovasi dan kreasi untuk kemajuan ekonomi dan investasi”.⁴

Di akhir tahun 2019 ini kata “*Omnibus Law*” tidak asing bagi masyarakat Indonesia, khususnya di kalangan Pemerintah. Usulan *Omnibus Law* diawali dengan pernyataan dari Presiden Jokowi dan Menteri Keuangan Ibu Sri Mulyani, dalam kesempatannya menyampaikan rencananya untuk memangkas regulasi yang berkaitan dengan investasi.⁵ Hal ini disebabkan dengan angka yang masih belum mencapai target yang diharapkan selama ini. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) merilis data mengenai investasi pada “kuartal pertama 2019 tumbuh 5,3% menjadi Rp. 195,1 triliun”. Capaian tersebut menjadi realisasi investasi terendah Indonesia dalam kurun waktu 2014-2019. Hal ini dikarenakan pertumbuhan investasi masih di bawah target pemerintah.⁶ Dilansir dari “peraturan.go.id”, sejauh ini terdapat sekitar 8.426 peraturan di tingkat pusat, 14.621 peraturan menteri, 4.221 peraturan

² Firman Freaddy Busroh, (2016), *Teknik Perundang-Undangan Suatu Pengantar*, Jakarta: Cintya Press, hlm. 17.

³ Fanny Tanuwijaya, *Membangun Negara Hukum Yang Kuat Melalui Penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana Berbasis Konstitusionalitas*, Yurispruden, Vol. 1, No. 2, Tahun 2018, hlm. 129.

⁴ Agnes Fitryantica, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 6, No. 3, Tahun 2019, hlm. 300.

⁵ Kompas.com, ____, *Sri Mulyani ke DPR, Bahas Omnibus Law RUU Perpajakan dengan Puan Maharani*, Diakses pada 5 Mei 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/31/08491571/sri-mulyani-ke-dpr-bahas-omnibus-law-ruu-perpajakan-dengan-puan-maharani>.

⁶ ____, ____, *Nilai Investasi Kuartal I Rp. 195,1 Triliun*, Diakses pada tanggal 17 Januari 2020, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/berita/nilai-investasi-kuartal-i-tembus-rp1951-triliun>.

pemerintah non kementerian (LPNK), dan 15.965 peraturan daerah.

Berkaitan dengan konsep *omnibus law* ini sendiri, hal yang paling diutamakan yaitu mengenai kepastian hukum, hal ini dikarenakan banyaknya regulasi tentang perizinan yang tumpang tindih, selain itu juga waktu yang lama, dan biaya yang tinggi serta sulit diprediksi. Ibu Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan, menyatakan bahwa “pemerintah harus merombak besar-besaran Pasal-Pasal terkait perizinan di bidang investasi yang telah diatur dalam 72 undang-undang dengan memunculkan konsep *omnibus law* agar menjadi undang-undang baru”, sehingga disharmoni peraturan perundang-undangan selama ini terkait perizinan dapat diselesaikan.

Selain itu, secara bersamaan juga, Indonesia saat ini telah memasuki era digital atau biasanya disebut dengan Industri 4.0. sehingga Indonesia tidak boleh terlalu lama hanya terbelit dengan proses prosedur formal. Oleh karena itu dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan sangat penting untuk segera dibentuk dengan konsep *omnibus law*, yang merupakan solusi yang tepat dalam menyederhakan dan menyatukan regulasi secara cepat, sehingga tidak terjadi lagi disharmonisasi dan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan hukum yang diteliti.⁷ Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan doktrinal terhadap hukum, yaitu menekankan pada konsepsi bahwa “hukum dapat dipandang sebagai perangkat peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis berdasarkan pada tata urutan tertentu”. Tata urutan tersebut harus memiliki ciri khas, yaitu adanya harmonisasi atau sinkronisasi, baik sinkronisasi vertikal maupun sinkronisasi horizontal.⁸

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari bahan pustaka tentang Omnibus law. Bahan-bahan hukum yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan selanjutnya dianalisis secara deskriptif analitis.

PEMBAHASAN

Teori dan Praktek dalam Omnibus Law

Pada tradisi hukum *common law*, *omnibus law* dapat ditafsirkan sebagai “reformasi perundang-undangan untuk merubah, menolak dan kemudian memunculkan norma hukum baru yang bertujuan menegasikan norma-norma hukum sebelumnya dalam

⁷ Kornelius Benuf, Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 7, No. 1, Tahun 2020, Hlm. 24.

⁸ Ronny Hanitijo S, *Metodologi Penelitian dan Yurimetri*, (Semarang: Ghalia Indonesia, 1990), Hlm. 15-20.

beberapa undang-undang menjadi satu undang-undang saja”.⁹ Keberadaan undang-undang yang disusun menggunakan konsep *omnibus law* bisa menggantikan beberapa norma hukum dalam beberapa undang-undang. Proses pembuatan dan revisi undang-undang dengan konsep *omnibus law* dianggap lebih efektif dan efisien. Salah satu contohnya yaitu, negara Irlandia 3.225 undang-undang. Hal ini membuat negara tersebut mendapat rekor dunia dalam praktek *omnibus law*. *Omnibus law* adalah Undang-Undang yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus.¹⁰

Namun dalam perkembangannya, praktik *omnibus law* dikritik sebagai mekanisme hukum yang pragmatis (bersifat praktis) dengan beberapa alasan antara lain: “konsep, *omnibus law* bisa merubah dan mengganti konstruksi hukum dalam beberapa Undang-Undang, yang sebenarnya memiliki konstruksi hukum yang berbeda”.¹¹ Seperti halnya dalam sistem parlementer yang paling sering digunakan oleh negara-negara *common law*, rancangan undang-undang dapat disampaikan oleh partai-partai mayoritas dan/atau oleh partai-partai oposisi. Oleh

karena itu apabila dikeluarkannya undang-undang *omnibus*, parlemen atau lembaga legislatif dianggap tidak peka terhadap kompleksitas kepentingan dan aspirasi fraksi-fraksi yang telah menyusun dan menyepakati kepentingan-kepentingan dalam undang-undang yang telah dihapus oleh undang-undang *omnibus*, sehingga konsep *omnibus law* terkesan mengesampingkan nilai demokrasi.¹² “Kedua, *omnibus law* dianggap tidak disusun secara sistematis karena dalam satu undang-undang *omnibus* terdapat banyak subyek yang diatur”.

Indonesia sebenarnya pernah menerapkan konsep *omnibus law*, akan tetapi bukan bukan dalam pembentukan undang-undang, melainkan dalam pembentukan “Ketetapan Majelis Permusyawarah Rakyat Nomor 1/2003 (TAP MPR NO.1/2003) yang mengatur banyak subyek norma hukum TAP MPR. Setidaknya ada 139 TAP MPR yang dicabut oleh TAP MPR NO. 1/2003 dari tahun 1960 hingga tahun 2002”. Namun perlu ditekankan perbedaan antara TAP MPR dengan *omnibus law*, yaitu TAP MPR tidak memuat norma baru, tetapi hanya menghapus dan memberi pertimbangan terhadap substansi TAP MPR yang diatur. Sehingga

⁹ Louis Massicotte, *Omnibus Law in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review, Tahun 2013, Hlm. 13-17.

¹⁰ Antoni Putra, *Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17, No. 1, Tahun 2020, Hlm. 1

¹¹ Henry Donald Lumbantoruan, *Pembentukan Regulasi Badan Usaha Dengan Model Omnibus Law*, Jurnal Hukum to-ra, Vol. 3, No. 1, Tahun 2017, Hlm. 467.

¹² Aaron Wherry, 6 June 2012, *A rough guide to Bill C-38*, *Macleans's Magazine*, Diakses pada 18 Januari 2020, <http://www2.macleans.ca/2012/06/06/a-rough-guide-to-bill-c-38/>.

omnibus law ini terkesan lebih radikal (amat keras menuntut perubahan) karena tidak hanya menghapus suatu undang-undang, tetapi juga memunculkan norma hukum baru yang menegaskan kembali norma hukum yang lama.

Dengan penjelasan diatas, dapat kita amati sendiri bahwa, di Indonesia yang merupakan sistem hukum dan pemerintahnya bersifat doktrinal (tertulis), sangat berbeda dengan negara lain seperti Amerika Serikat yang non-doktrinal (tidak tertulis), sehingga upaya untuk melakukan penggabungan undang-undang atau *omnibus law* dalam sistem perundang-undangan harus terlebih dahulu diberikan kondisi penyesuaian atau modifikasi.¹³

Sebagai contoh undang-undang yang memiliki keterkaitan atau hubungan satu dengan yang lainnya seperti, “Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu)”, kemudian “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada)”. Keduanya memiliki kaitan langsung maupun tidak langsung dengan banyak undang-undang lainnya, misalnya: “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan”.

Oleh sebab itu, dalam penerapan konsep *omnibus law* di Indonesia dapat kita lihat dari sisi kelebihan dan kelemahannya, yaitu sebagai berikut:

Kelebihan Omnibus Law:

Bisa digunakan sebagai cara untuk menghilangkan pertentangan antar peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal.

- a. Harmonisasi kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah.
- b. Menyederhanakan peraturan agar lebih tepat sasaran.
- c. Mampu memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit.
- d. Meningkatkan koordinasi antar instansi pemerintah, karena telah diatur dalam kebijakan “*omnibus law* yang terpadu”.
- e. Para pengambil kebijakan memiliki jaminan kepastian dan perlindungan hukum.

Kelemahan Omnibus Law:

- a. Kedudukan undang-undang dari konsep Omnibus Law belum diatur.

¹³ Vincent Suriadinata, *Penyusunan Undang-Undang Di Bidang Investasi Kajian Pembentukan Omnibus Law Di Indonesia*, Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 4, No. 1, Tahun 2019, Hlm. 118.

- b. *Omnibus law* berpotensi dapat mengabaikan ketentuan formal pembentukan undang-undang.
- c. *Omnibus law* mempersempit keterbukaan dan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang.
- d. *Omnibus law* dapat menambah beban regulasi jika gagal di terapkan.

Hukum sebagai Norma di Indonesia

Pada sistem hukum Indonesia, menurut Attamimi, “perundang-undangan di Indonesia bersifat normatif-kognitif yang mencakup tiga ranah penting, yaitu proses perundang-undangan, metode perundang-undangan, dan teknik perundang-undangan”.¹⁴ Sehingga untuk memperkuat legitimasi suatu undang-undang, setidaknya suatu undang-undang harus memiliki dasar kewenangan yang jelas, kesesuaian dengan bentuknya, dan berkesesuaian dengan materinya.¹⁵

Di Indonesia selama ini masih banyak peraturan perundang-undangan yang tidak selaras, dan bersifat tumpang tindih, termasuk pula peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih tersebut bisa merupakan warisan kolonial ataupun yang dibentuk pemerintah Indonesia, setelah kemerdekaan,¹⁶ yang terdiri dari; *Algemeene Bepalingen van*

Wetgeving voor Indonesie, yang disingkat AB (Stb.1847:23) mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional, dan “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat”. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta”.

- a. “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penertiban Lembaran Negara RIS dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal”.
- b. Peraturan lain yang termasuk antara lain:
 - 1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
 - 2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati, (2007), *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta: Kanisius, Hlm. 229.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, (2010), *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 180-181.

- dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;
- 3) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
 - 4) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
 - 5) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.
- c. “Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah serta pengajuan dan pembahasan-rancangan undang-undang dan peraturan daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.
- Adanya amandemen terhadap “UUD 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, maka berbagai Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas sudah tidak sesuai lagi. Sehingga diperlukan undang-undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat”.¹⁷ “Undang-Undang tersebut yaitu Undang Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.
- Terdapat beberapa asas-asas hukum yang perlu dipahami juga, seperti yang dikemukakan oleh “I.C. Van der Vlies dalam bukunya yang berjudul “*Handboek Wetgeving*” yang mengatakan bahwa, terdapat dua pembagian asas didalam hukum sendiri, yaitu asas hukum formal dan asas hukum material”.
- Asas-asas hukum formal, yaitu “Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*), Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van*

¹⁷ Suwandi Arham, Ahmad Saleh, *Omnibus Law Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Petitem, Vol. 7, No. 2, Tahun 2019, hlm. 76.

uitvoerbaarheid), dan Asas Konsensus (*het beginsel van consensus*).”

Asas-asas hukum material, yaitu; “Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*), Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*), Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*), Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)”. Baik Asas hukum formal maupun asas hukum material tersebut merupakan landasan yang harus dipatuhi dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya, pembentukan suatu peraturan haruslah memenuhi kriteria “asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik”,¹⁸ yaitu:

- a. Asas Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang (Presiden dan DPR). Peraturan tersebut dapat

dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. “Asas kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

¹⁸ Pasal 11, Bab II, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

g. Asas keterbukaan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penggunaan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sangat penting. Sehingga regulator yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan harus mengerti dan melaksanakan semua asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Apabila salah satu asas tidak terpenuhi maka peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan yang baik. Sehingga regulator dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan konsep *omnibus law* pun harus mematuhi asas-asas sebagai kriteria pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut.

Selain itu di dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan beberapa asas-asas,¹⁹ yaitu; “Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan,

Kekeluargaan, Kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, Keadilan, Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, Ketertiban dan Kepastian Hukum; dan/atau Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan”.

Susunan hierarki peraturan-undangan menjadi salah satu asas terpenting dalam proses dan teknis penyusunan peraturan-undangan. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan ini erat kaitannya teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, “norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), artinya bahwa, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seharusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*)”.²⁰

Dalam hal ini, pendapat Hans Kelsen sejalan dengan pendapat dari Maria Farida Indarti yang menyebutkan bahwa, “Norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma

¹⁹ *Ibid*, Bab II, Pasal 6.

²⁰ Hans Kelsen, (1999), *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Ltd., hlm. 113.

yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*".²¹

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan ini sesuai dengan hierarki pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Sehingga memuat jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan²², yang terdiri atas; "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Kemudian apabila kita kaitkan dengan hukum yang dicita-citakan (*Ius Constituendum*) bangsa Indonesia, dimana selaras dengan semangat yang dibangun dalam "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019", yang terdapat di dalam pasal sebagai berikut:

a. Pasal 46 ayat (2)

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-

undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

b. Pasal 47 ayat (3)

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

c. Pasal 48 ayat (2)

Usul rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Inti dari hukum yang dicitakan tersebut adalah antara satu peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia saling mendukung, saling melengkapi, dan harmoni. Artinya tidak ada pertentangan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Sehingga tujuan hukum yaitu menciptakan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur bisa dicapai.

²¹ Maria Farida Indarti, (2007), *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 41.

²² *Op.cit.* BAB II, Pasal 7 ayat (1).

Contoh Undang-Undang yang Disharmoni dan Tumpang Tindih

Dalam persoalan tumpang tindihnya antara peraturan yang satu dan peraturan lainnya seperti undang-undang di Indonesia, yaitu sebagai contoh terdapat didalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, serta Undang-Undang Pemberantas Tindak Pidana Korupsi.

Perbedaan asas yang terkandung dalam “Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas”²³ dengan “Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara”, sehingga menjadi persoalan bagi direksi Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas, yang sahamnya sebagian besar dimiliki oleh negara. Undang-Undang Perseroan Terbatas menganut asas pemisahan kekayaan antara Perseroan Terbatas sebagai subjek hukum dengan harta kekayaan pendiri atau pemegang saham.

Di dalam “Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara”, disebutkan dalam Pasal 11 yang berbunyi bahwa “Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas”.²⁴ Jadi,

Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara menundukkan diri pada aturan Undang-Undang Perseroan Terbatas, sehingga terhadap perseroan terbatas badan usaha milik negara berlaku asas pemisahan kekayaan perseroan terbatas dengan kekayaan negara.

Asas yang terkandung dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dengan asas yang terkandung dalam undang-undang keuangan negara sangat disharmonis. Hal ini terdapat dalam “Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara” yang berbunyi bahwa, “kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.²⁵ Sehingga kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal pendirian suatu perseroan terbatas badan usaha milik negara bukan merupakan harta kekayaan perseroan tersebut, tetapi tetap menjadi harta kekayaan negara.

Hal ini tidak selaras dengan asas yang terkandung dalam undang-undang perseroan terbatas. Prinsip undang-undang keuangan negara tersebut diambil alih oleh “Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantas Tindak Pidana Korupsi”. Hal ini dapat dibaca dalam Pasal 2 ayat (1) yang

²³ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²⁴ Pasal 11, BAB II, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

²⁵ Pasal 2 huruf g, BAB I, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

berbunyi bahwa, “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.²⁶

Pengambil alihan ketentuan “Pasal 2 huruf g undang-undang keuangan negara ke dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tipikor” menjadi dilema bagi setiap direksi perseroan BUMN. Betapa tidak, disatu sisi para direksi dituntut mengejar keuntungan sebagai salah satu tujuan pendirian perseroan. Sementara di sisi lain bila keputusan bisnis yang diambil menimbulkan kerugian pada perseroan badan usaha milik negara akan menjerat direksi sebagai tersangka pelaku tindak pidana korupsi tanpa melihat apakah keputusan direksi tersebut dilakukan dengan itikad baik atau niat jahat (*mens rea*). Para direksi perseroan akhirnya akan mencari posisi aman tidak berani mengambil keputusan-keputusan bisnis yang penting.

Sebagai manusia dalam hal ini pasti akan merasa takut terjatuh pasal Tipikor seperti yang pernah dialami beberapa direksi BUMN,

seperti direksi BRI, direksi Merpati dan sebagainya. Mereka yang disebut terakhir ini menjadi korban, karena keputusan bisnis yang dilakukan ternyata menimbulkan kerugian pada perseroan. Sebenarnya keputusan bisnis yang mereka lakukan bukan karena kesalahan dari direksi tapi karena salahnya mitra bisnis dan nasabah bank.

Akibatnya direksi perseroan BUMN takut mengambil keputusan penting seperti untuk ekspansi usaha, karena khawatir terjadi kerugian perseroan. Pada hal ekspansi usaha sangat penting bagi perusahaan dalam rangka memperbesar atau memperluas usaha untuk penciptaan pasar baru dan perluasan fasilitas. Sehingga suatu perusahaan dapat mencapai efisiensi, menjadi lebih kompetitif, serta meningkatkan keuntungan atau profit perusahaan.

Namun karena adanya pasal Undang-Undang Tipikor yang memberikan ancaman korupsi bagi direksi yang menimbulkan kerugian pada perseroan BUMN. Membuat direksi perusahaan BUMN tidak berani mengambil keputusan dalam melakukan ekspansi bisnis, karena khawatir menimbulkan kerugian pada perusahaan. Sehingga, akan sulit bagi perusahaan BUMN dapat berkiprah dalam bisnis global karena direksi dibayang-bayangi kekhawatiran. Oleh karena itu, dalam pembentukan regulasi badan usaha ke depan, perlu dipertimbangkan

²⁶ Pasal 2 ayat (1) Bab II, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

rumusan pasal yang menganulir jangkauan pengaturan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tipikor pada Regulasi Badan Usaha. Karena badan usaha sebagai perseroan memiliki prinsip atau asas yang menjadi jantungnya atau rohnya peraturan perseroan.

KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, penulis mengambil kesimpulan bahwa dalam konsep “*omnibus law*” yang dilakukan oleh Pemerintah merupakan rencana yang sangat baik sebagai “Sarana Utama Penataan Regulasi”. Hal ini dapat kita lihat dari kelebihan konsep “*omnibus law*” sendiri yang jauh lebih banyak dibandingkan dari sisi kelemahan atau kekurangannya. Sehingga Pemerintah Indonesia dapat menerapkan konsep ini sebagai sarana yang baru untuk meminimalisir terjadinya disharmoni dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan, yaitu berdasarkan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn”.

Namun yang perlu diingat bahwa sebaiknya dalam penyusunan konsep *omnibus law* harus dilakukan dengan jangka waktu yang tidak terburu-buru, agar nantinya kekuatan undang-undang yang di buat tidak menjadi tumpang tindih dan disharmoni kembali. Selain itu perlu juga melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga tidak

menimbulkan pertentangan pada kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada..

Busroh, Firman Freaddy, 2016, *Teknik Perundang-undangan Suatu Pengantar*. Jakarta: Cintya Press.

Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangn: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius.

Kelsen, Hans, 1999, *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Ltd.

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1990, *Metodologi Penelitian dan Yurimetri*, Semarang: Ghalia Indonesia.

Jurnal

Arham, S., dan Ahmad Saleh, *Omnibus Law Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Petitung, 2019, Vol. 7, No. 2.

Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan*

Hukum Kontemporer, Jurnal Gema Keadilan, 2020, Vol. 7, No. 1.

Busroh, Firman Freaddy, *Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanian*, Arena Hukum, 2017, Vol. 10 No. 2.

Fitryantica, A., *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law*, Jurnal Gema Keadilan, 2019, Vol. 6, No. 3.

Lumbantoruan, Henry D., *Pembentukan Regulasi Badan Usaha Dengan Model Omnibus Law*, to-ra, 2017, Vol. 3, No. 1.

Massicotte, Louis, *Omnibus Law in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review, 2013, Vol. 36, No. 1.

Putra, A., *Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia, 2020, Vol. 17, No. 1.

Suriadinata, Vincent, *Penyusunan Undang-Undang Di Bidang Investasi Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia*, Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum, 2019, Vol. 4, No. 1.

Tanuwijaya, F., *Membangun Negara Hukum Yang Kuat Melalui Penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana Berbasis Konstitusionalitas*, Yurispruden, 2018, Vol. 1, No. 2.

Internet

Aaron Wherry, 6 Juni 2012, *A rough guide to Bill C-38*, Maclean's Magazine, <http://www2.macleans.ca/2012/06/06/a-rough-guide-to-bill-c-38/>, (diakses pada 18 Januari 2020).

BKKPM, *Nilai Investasi Kuartal I Tembus Rp. 195,1 Triliun*, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/berita/nilai-investasi-kuartal-i-tembus-rp1951-triliun>, (diakses pada tanggal 17 Januari 2020).

Kompas.com, *“Sri Mulyani ke DPR, Bahas Omnibus Law RUU Perpajakan dengan*

Puan Maharani”, diakses melalui, <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/31/08491571/sri-mulyani-ke-dpr-bahas-omnibus-law-ruu-perpajakan-dengan-puan-maharani>, (diakses pada 5 Mei 2020).