



Ketidaklayakan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Metode Omnibus Law

Marcelino Ceasar Kishan,¹ Oliviani Yanto,² Bernadeta Adriana Sandra Jeconiah³

¹Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, E-mail: kishanmarcelino@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, E-mail: olivianiyanto01@gmail.com

³Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, E-mail: asjeconiah@gmail.com

Info Artikel

Masuk : 19 Juli 2023

Diterima : 9 April 2024

Terbit : 30 April 2024

Keywords :

Government Regulation in Lieu of Law; Planning Documents; Legal Restraint; Omnibus Law

Kata kunci:

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Dokumen Perencanaan; Pembatasan Hukum; Omnibus Law.

Corresponding Author:

Oliviani Yanto, E-mail: olivianiyanto01@gmail.com

DOI :

10.24843/KP.2024.v46.i01.p01

Abstract

This article discusses the government's acrobatics in forming the Government Regulation in Lieu of Law (as known as Perppu) using the omnibus law method which has caused controversy. The studied aspect is the feasibility of Perppu to be able to use the omnibus law method. Looking further, Law Number 13 of 2022 on the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 on The Establishment of Laws and Regulations has restrained the use of omnibus law method in forming laws with the necessity to enact through planning documents. Based on the Legal Restraint perspective, this article is in a negative position to legitimize the use of the omnibus law method in Perppu. The rationalization is because Perppu was formed without using planning documents and it cannot take refuge in an emergency clause which obliges it to grant unlimited exceptions. The force to form Perppu using the omnibus law method is a form of a Constitutional Dictatorship that also in the process of enacting it has the potential to create constitutional chaos. In elaborating the legal issue, the research method used in this article is normative legal research with statutory approaches, conceptual approaches, comparative approaches, and historical approaches.

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan akrobatik Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perppu) dengan metode omnibus law yang menimbulkan kontroversi. Aspek yang dikaji adalah kelayakan Perppu untuk dapat menggunakan metode omnibus law. Menelisik lebih dalam, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah membatasi penggunaan metode omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan adanya keharusan ditetapkan melalui dokumen perencanaan. Bertolak pada perspektif Pembatasan Hukum, artikel ini berada dalam posisi negatif untuk melegitimasi penggunaan metode omnibus law dalam Perppu. Rasionalisasinya adalah Perppu dibentuk tanpa menggunakan dokumen perencanaan dan Perppu tidak dapat berlindung pada klausula ikhwal kegentingan yang

memaksa untuk mendapatkan pengecualian tanpa batas. Pemaksaan untuk membentuk Perppu dengan metode *omnibus law* adalah bentuk Kediktatoran Konstitusional yang juga dalam proses penetapannya berpotensi menciptakan kekacauan ketatanegaraan. Dalam mengelaborasi isu hukum tersebut, metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan komparatif, dan pendekatan sejarah.

1. Pendahuluan

Tulisan ini hendak melakukan *fit and proper test* terhadap praktik pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dengan metode *omnibus law*. Isu dalam tulisan ini merupakan isu yang relatif tidak dikaji atau 'didiamkan' padahal seyogianya berkaitan erat dengan kepatuhan pemerintah terhadap hukum dalam rangka menjunjung *the Rule of Law*.

Sederhananya, *omnibus law* adalah salah satu metode pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara historis bersumber dari praktik transportasi di Prancis yang memisahkan bus yang mengantarkan orang dan bus yang memuat barang-barang. Bus tersebut kemudian disebut dengan *omnibus*.¹ Dalam teori perundang-undangan, *omnibus law* mengalami pergeseran makna dari praktik transportasi di Prancis tersebut. Alih-alih hanya mengatur satu isu, praktik *omnibus law* digunakan untuk mengatur beberapa isu dalam suatu peraturan: "*amending several statutes with different subject matters such as bankruptcy, peace at the borders, and banks.*"²

Dampaknya, metode *omnibus law* menjadi kontroversial, terutama di negara yang mengutamakan aspek tematis dalam pembentukan peraturan perundang-undangannya. Misalnya, kontroversi di Indonesia pasca lahirnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker). Kontroversi tersebut diredam dengan pendirian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) dalam Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020:

*"Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan UU. Artinya, metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan."*³

¹ Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus. (2020). "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland", *Lentera Hukum*, 7(3), 319-336. <https://doi.org/10.19184/ejrh.v7i3.19895>, p.322.

² Adam M. Dodek. (2017). "Omnibus Law: Constitutional Constraints and Legislative Liberation", *Ottawa Law Review*, 48(1), 1-42. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2889773, p.12.

³ Putusan MKRI No.91/PUU-XVIII/2020, hlm. 413-414.

Pendirian MKRI tersebut memperlihatkan watak dari konsep *the Rule of Law* oleh Brian Tamanaha khususnya: “*legal restraint imposes restrictions on the law itself, erecting limitations on the law making power of the government.*”⁴ MKRI seolah-olah mengingatkan pemerintah terkait rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang. Guna menanggapi putusan tersebut, pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akhirnya mengatur metode *omnibus law* dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3)⁵.

Sekalipun nampaknya MKRI telah menjadi *settle of dispute* dalam isu tersebut. Akan tetapi dalam dinamikanya, penggunaan metode *omnibus law* tetap memperlihatkan kontroversinya pasca lahirnya Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Kontroversi yang umum dibahas ialah terkait pra-syarat pembentukan Perppu, yakni ikhwal kegentingan yang memaksa.⁶ Di luar itu, seyogianya isu sentral yang terselubung ialah kelayakan Perppu untuk menggunakan metode *omnibus law* yang sejauh ini tidak dikaji secara akademis. Atas dasar tersebut, tulisan ini hendak mengkaji lebih rinci terkait hal itu dengan rumusan masalah, yakni apakah Perppu dapat dibentuk dengan menggunakan metode *omnibus law*?

UU P3 sejatinya telah mengkonstitusionalisasikan (membatasi) pembentukan *omnibus law*. Konstitusionalisasi tersebut diatur secara *expressis verbis* dalam Pasal 42A UU P3, bahwa: “*Penggunaan metode omnibus dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.*” Dalam menelisik alam berpikir para pembentuk undang-undang yang membentuk norma tersebut, tergambar bila tujuan yang hendak disasar dalam norma tersebut adalah unsur kepastian hukum. Hal tersebut mengingat besarnya dampak dari suatu peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode *omnibus law*. Kepastian hukum itu dapat tercapai dengan penegasan penggunaan metode *omnibus law* dalam dokumen perencanaan. Sehingga, metode *omnibus law* harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan yang juga bermakna *a contrario* bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode *omnibus law* harus memiliki dokumen perencanaan untuk menegaskan penggunaan metode *omnibus law*.

Oleh karna itu, tulisan ini berposisi untuk menegaskan bahwa syarat adanya dokumen perencanaan dalam penggunaan metode *omnibus law* menjadikan Perppu inkompatibel untuk dibentuk dengan metode *omnibus law*. Pembentukan Perppu dengan metode *omnibus law* pun adalah bentuk pengabaian terhadap UU P3 yang melupakan turunan dari Negara Hukum. Bila ditarik dalam logika secara teknis, pembatasan bagi Perppu

⁴ Brian Z. Tamanaha. (2007). “A Concise Guide to the Rule of Law” *Legal Studies Research Paper* ,1-20.https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1012051, p.4.

⁵ Akronim UU P3 dalam tulisan ini dimaksudkan untuk merujuk Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

untuk menggunakan metode *omnibus law* adalah bentuk mencegah tingginya subjektivitas pemerintah dalam membentuk Perppu. Di sisi lain, terdapat potensi adanya kekacauan ketatanegaraan. Sebab, dalam pembentukan Perppu dengan metode *omnibus law* dapat tercipta kondisi *unchecked power*. Sehingga dalam semangat *legal restraint* untuk kepastian hukum, Perppu tidak dapat selalu diberikan pengecualian sekalipun Perppu berlindung dibalik keadaan darurat.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum *doctrinal* yang objek kajiannya adalah murni normatif hukum, sehingga tidak dimungkinkan untuk menggunakan metode-metode penelitian sosial pada umumnya.⁷ Dalam penelitian normatif tersebut, pendekatan yang hendak digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menunjang kajian yang komprehensif terkait isu dalam penelitian ini. Analisis dalam tulisan ini akan mengkaji serta membandingkan antara *das sollen* dan *das sein* yang kemudian menarik kesimpulan untuk menjawab *legal problem*.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Legal Restraint dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Metode Omnibus Law

Negara Hukum dalam sistem hukum Indonesia memiliki fungsi kanalisasi: memberi petunjuk, bagaimana memecahkan masalah hukum dan politik.⁸ Sebelum masuk lebih jauh pada bagaimana Negara Hukum menyelesaikan masalah hukum dan politik di Indonesia, pemahaman terkait esensi dari Negara Hukum adalah hal yang harus dielaborasi terlebih dahulu. Sehingga bagian ini hendak menjelaskan esensi dari Negara Hukum, kemudian melihat daya kerjanya dalam masalah hukum - mungkin bersinggungan dengan politik - di Indonesia utamanya pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus law*.

3.1.1 Legal Restraint dalam Negara Hukum

Paul G. Kauper menjelaskan bahwa esensi dari Negara Hukum adalah *legal restraint* (pembatasan hukum) sebagaimana dijelaskannya, yakni: "*If, whatever else we may mean by it, the Rule of Law means the subjection of governmental authority to legal restraint, then a system like ours means the elevation of the Rule of Law concept to its highest level.*"⁹ Hal yang

⁷ Bachtiar. (2018). *Metode Penelitian Hukum*. Tangerang: Unpam Press, p.34.

⁸ Paparan Prof. Dr. Philipus M. Hadjon dalam Rapat Panitia *Ad Hoc* I guna merumuskan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 16 Desember 1999 dikutip dari Tim Penyusun Naskah Komprehensif. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, h.319.

⁹ Paul G.Kaupuer. (1961). "The Supreme Court and The Rule of Law" *Michigan Law Review*, 59(4). 532-552.<https://repository.law.umich.edu/mlr/vol59/iss4/6/>, p.534.

senada ditegaskan oleh Tamanaha: “Here is the definition: The rule of law means that government officials and citizens are bound by and abide by the law. I repeat: government officials and citizens are bound by and abide by the law.”¹⁰ Definisi tersebut adalah definisi dalam artian formal, sedangkan secara substantif Tamanaha mengidentifikasi bahwa *The Rule of Law* meliputi “reference to fundamental rights, democracy, and/or criteria of justice or right.”¹¹

Spesifik pada pandangan Kauper, ia menegaskan bahwa pembatasan hukum adalah fondasi utama dari Negara Hukum. Bila fondasi tersebut tidak tercipta, maka kita tidak dapat membahas level lebih tinggi dari Negara Hukum yang dalam pandangan terpisah dari Kauper, misalnya perlindungan hak-hak masyarakat oleh pengadilan. Karena pemerintah tanpa pembatasan hukum adalah tirani, sebab alam pikiran pemerintah tersebut adalah “This is no democracy. It is a dictatorship. I am the law” (meminjam frasa *coach* Herman Boone dalam *Remember The Titans*). Sehingga tidak ada harapan untuk membahas lebih lanjut terkait hak-hak dari masyarakat. Oleh karena itu, tujuan fundamental dari adanya pembatasan hukum terhadap pemerintah ialah “Fear of the uncontrolled application of coercion by the sovereign or the government ...”¹²

Internalisasi pembatasan hukum terhadap pemerintah dapat dilakukan pada pra-kondisi pemerintah melakukan tindakan-tindakannya. Hal ini dijelaskan oleh Tamanaha sebagai fungsi “*Impose Legal Restraints on Government Officials*.” Fungsi tersebut bersifat vertikal yang berlaku untuk mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara.¹³ Ada dua cara pengejawantahan fungsi tersebut, yakni *By Requiring Compliance With Existing Law*; dan *By Imposing Legal Limits on Law-Making Power*.¹⁴ Cara yang pertama menekankan kepatuhan pemerintah terhadap hukum positif. Aspeknya utamanya adalah legalitas, dalam artian setiap aksi pemerintah harus sesuai dengan kerangka pemerintah itu sendiri yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Secara pra-kondisi, cara ini memberikan kewajiban bagi pemerintah untuk hati-hati melakukan tindakannya. Akan tetapi terdapat kemungkinan peraturan diubah oleh Pemerintah untuk melegitimasi tindakannya, Tamanaha menegaskan kondisi tersebut dengan prinsip: “The law may be changed by authorised officials following appropriate procedures, but it must be complied with until it is changed.”¹⁵

Cara yang kedua adalah cara yang menjawab persoalan yang lahir pada cara pertama yakni: bagaimana jika pemerintah mengakali cara pertama dengan merubah hukum itu sendiri? Sebab dasarnya pembentuk hukum (dalam arti peraturan perundang-undangan) itu sendiri adalah pemerintah. Cara ini kemudian menegaskan bahwa pemerintah tidak bebas merubah peraturan,¹⁶ sekalipun hal tersebut dilegitimasi oleh

¹⁰ Brian Z. Tamanaha. (2012). “The History and Elements of The Rule of Law” *Singapore Journal of Legal Studies*, 232-247. <https://www.jstor.org/stable/24872211>, p.233.

¹¹ Titon Slamet Kurnia. (2012). “Konsep Negara Berbasis Hak sebagai Argumen Justifikasi Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang” *Jurnal Konstitusi*, 9(3), 563-582. <https://doi.org/10.31078/jk937>, p.575.

¹² Brian Z. Tamanaha. (2007). “A Concise...” *op.cit.*, 3.

¹³ Titon Slamet Kurnia, *op.cit.*, 576.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Brian Z. Tamanaha. (2012). “The History...” *op.cit.*, 237.

¹⁶ *Ibid.*

law-making power-nya.¹⁷ Terdapat empat pembatas yang familiar digunakan untuk membatasi *law-making power* pemerintah, yakni: 1) *constitutionally imposed limits*; 2) *transnational or international legal limits*; 3) *human rights limits*; dan 4) *religious or natural law limits*.¹⁸ Dua syarat pertama menurut Tamanaha adalah syarat yang dapat dibentuk atau diubah oleh lembaga yang berwenang (dalam hal ini pemerintah). Catatannya, sekalipun dapat diubah, perubahannya tidak seperti perubahan peraturan pada umumnya, terdapat kondisi yang berbeda dalam perubahan syarat tersebut:

*“Constitutional amendments, for example, may require a supermajority vote while ordinary legislation requires only a majority vote, or must be made by a special body with a constitutional mandate; changes in transnational or international law rules must be effectuated by transnational or international institutions, and thus are beyond the power of the nation state to unilaterally alter.”*¹⁹

Secara kontras, dua syarat lainnya tidak dapat diubah oleh pemerintah. Dua pembatas tersebut berkembang sebelum syarat tersebut masuk dalam ruang-ruang pemerintah. Tamanaha menjelaskan sekalipun dua syarat tersebut diatur secara hukum positif, namun secara alamiah dua syarat tersebut telah terbentuk tanpa campur tangan pemerintah:

*“Human rights declarations, while embodied in positive laws, are widely thought to pre-exist or exist apart from the documents that recognize them and would thus survive even if the documents were altered or abolished. Natural law principles and religious principles, similarly, are generally thought to exist independent of any human law making agency (although religious authorities have a say in the latter).”*²⁰

Dibandingkan dengan cara kedua, cara yang pertama cenderung lebih fleksibel atau dapat dikecualikan daripada cara kedua yang bersifat ketat.²¹ Sebab Tamanaha membuka ruang diskresi, dengan catatan ruang diskresi akan bermakna positif jika digunakan secara tetap dan bertanggungjawab sesuai dengan keahlian (*expertise*), kebijaksanaan (*wisdom*), dan penilaian (*judgement*).²² Namun, dalam menjunjung Negara Hukum, prinsip diskresi dari Antonin Scalia harus diperhatikan: “... *those discretionary ‘modes of analysis’ should be ‘avoided where possible’ and rules should be used instead.*”²³ Sehingga penggunaan peraturan tetaplah *supreme*, daripada penggunaan diskresi.

Jika melihat negara Indonesia sebagai negara yang berasaskan supremasi konstitusi, *constitutionally imposed limits* adalah pembatasan yang paling relevan di Indonesia. Hal tersebut ditegaskan Maria Farida berdasarkan pandangan A. Hamid S. Attamimi sebagai Asas-Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan

¹⁷ Brian Z. Tamanaha, (2007). “A Concise..” *loc.cit.*

¹⁸ *Ibid*, 5.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, 4

²² Krishna Djaya Darumurti. (2016). *Diskresi Kajian Teori Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, p.6.

²³ David A. Strauss. (2008). “On the Origin of Rules (with Apologies to Darwin: A Comment on Antonin Scalia’s The Rule of Law as a Law of Rules”, *The University of Chicago Law Review* 75(3), 997-1014. <https://www.jstor.org/stable/20141935>. p.997.

Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.²⁴ Namun, catatan terhadap asas tersebut akan dipahami janggal bila disempitkan pada pembatasan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sebab sebagai konstitusi, sifat UUD NRI 1945 tidaklah lengkap dan tegas mengatur segala hal, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dua sumber *constitutionally imposed limits* - selain UUD NRI 1945 - dapat ditemukan dalam Putusan MKRI dan UU P3. Putusan MKRI *legitimate* menjadi 'konstitusi' sebab proses menghasilkan kaidah konstitusional dalam putusan MKRI merupakan amandemen konstitusi melalui putusan yudisial walau ketentuan UUD NRI 1945 tidak berubah.²⁵ Rasionalisasinya pada argumentasi Wheare yang dijelaskan Titon Slamet Kurnia: "*pada negara di mana konstitusinya ditegakkan oleh badan yudisial maka putusannya berpotensi menjadi salah satu cara 'amandemen' konstitusi yang sah melalui interpretasi konstitusi.*"²⁶ Batasan bagi MKRI adalah dalam membentuk *judicial reasoning*-nya, harus sesuai dengan UUD NRI 1945. Sehingga penggunaan metode interpretasi adalah fokus kritis bagi MKRI.

Sedangkan UU P3 sebagai *constitutionally imposed limits* didasarkan pada Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009 sebagai *landmark decision* yang menjadikan Undang-Undang Formal (*Formele Gesetz*) yang pada saat itu adalah Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004) sebagai batu uji formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendirian MKRI tersebut didasarkan pada hubungan Pasal 20 dan Pasal 22A UUD NRI 1945 dengan UU *a quo*:

*"UUD 1945 maupun UU MK tidak mengatur secara rinci mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu Undang-Undang melainkan hanya perintah pembentukan peraturan perundang-undangan dan hanya memberikan semangat (spirit) sedangkan prosedur atau tata cara secara rinci diserahkan sepenuhnya kepada Undang-Undang di bawahnya yakni UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan."*²⁷

Sehingga UU 10/2004 adalah turunan dari UUD NRI 1945 dan menjadi pelengkap UUD NRI 1945 yang mengikat seluruh proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan dicabutnya UU 10/2004 melalui UU P3,²⁸ maka kedudukan UU 10/2004 sebagai batu uji formil digantikan oleh UU P3.²⁹

²⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan Jilid 1*. Yogyakarta: Kanisius, p. 255.

²⁵ Titon Slamet Kurnia. (2018). *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju, p.128.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm. 133

²⁸ Pasal 102 UU P3

²⁹ Ditegaskan pula oleh MKRI dalam Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020: "*Bahwa dengan demikian, dalam mengadili perkara pengujian formil UU selain mendasarkan pada UUD 1945, Mahkamah juga mendasarkan antara lain pada UU 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 15/2019 sebagai UU yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.*"

3.1.2 Pembatasan Pembentukan Perundang-Undangan dengan Metode Omnibus Law

Secara gramatikal, *omnibus* berasal dari bahasa Latin yaitu "*omnis*" yang berarti "*for all*".³⁰ *Omnibus law* tak jarang dikenal dengan *omnibus bill* sebagaimana dapat dilihat melalui Black's Law Dictionary 10th edition yang mendefinisikan *omnibus bill* yaitu: "*a solitary bill containing different particular issues, drafted to constrain the leader to acknowledge all the random minor arrangements or blackball the significant arrangement*".³¹ Menurut Audrey O'Brien sebagaimana dikutip oleh Kaharudin dalam tulisannya: "*through the omnibus law, several amendments to the law are made through one law in order to facilitate one particular policy taken by the state*".³² Secara sederhana, melalui *omnibus law* pembentuk peraturan perundang-undangan dapat merevisi beberapa aturan secara bersamaan dalam satu perubahan undang-undang. Hal yang senada disampaikan oleh Herb Gray bahwa: "*...The essential defence of an omnibus procedure is that the bill in question, although it may seem to create or amend many disparate statutes in effect has one basic principle or purpose*".³³ Pendapat Herb Gray menunjukkan bahwa dasar dari penerapan metode *omnibus law* bertolak pada adanya satu tujuan yang mengikat semua ketentuan undang-undang yang diusulkan untuk diubah dengan metode *omnibus law*. Definisi-definisi tersebut melahirkan benang merah bahwa sejatinya *omnibus law* merupakan teknik yang digunakan untuk menyusun suatu produk peraturan perundang-undangan dan dilakukan dengan merevisi beberapa aturan yang sudah ada menjadi satu produk peraturan perundang-undangan. Sifat luasnya materi muatan dalam peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus law* menjadikan metode tersebut diistilahkan dengan metode sapu jagat. Tujuan dari penerapan metode *omnibus law* adalah dalam rangka mencegah disharmonisasi dan tumpang tindih (*overlapping*) dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁴

Indonesia telah mengadopsi metode *omnibus law* sebagai upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui UU Ciptaker. Persoalan "*obesitas regulasi*" dan *overlapping* antar UU menjadi latar belakang diterapkannya metode *omnibus law* di Indonesia. Namun, UU yang terang-terangan menggunakan metode *omnibus law* pertama kali tersebut diputus inkonstitusional bersyarat oleh MK dalam pengujian formil melalui Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020. MKRI dalam putusan tersebut menegaskan bahwa metode *omnibus law* bukanlah metode yang sesuai pedoman yang pasti, baku, dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.³⁵ Penggunaan metode yang "*ilegal*" - dalam hal ini metode *omnibus law* - merupakan tindakan yang tidak memenuhi asas-asas

³⁰ Merriam Webster Dictionary, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/omnibus>, diakses 8 Maret 2023.

³¹ Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus., *op.cit.*, 323.

³² *Ibid.*

³³ Adam M. Dodek, *op.cit.*, 12-13.

³⁴ Supriyadi dan Andi Intan P. (2021). "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah" *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15(2), 256-270. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/1634>, p.258.

³⁵ Putusan MKRI No.91/PUU-XVIII/2020., hlm 403.

pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni asas kejelasan rumusan dan asas kejelasan tujuan.³⁶

Pendirian MKRI dalam putusan tersebut adalah pendirian yang legalistik dengan menekankan prinsip *Imposing Legal Limits on Law-Making Power* yang secara spesifik dituangkan dalam pendapat: “Dengan demikian, berarti setiap pembentuk peraturan perundang-undangan, in casu pembentuk UU, harus menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang sudah ditentukan, baik yang terkait dengan penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang...”.³⁷ Pendirian legalistik MKRI yang lebih kukuh juga terpancang dalam pandangannya yang *vis a vis* dengan konsep kemanfaatan dari metode *omnibus law*, yakni: “Mahkamah dapat memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih antar-UU yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode *omnibus law* ... Namun demikian, **bukan berarti demi mencapai tujuan tersebut kemudian dapat mengesampingkan tata cara atau pedoman baku yang berlaku** (cetak tebal oleh Penulis) karena antara tujuan dan cara pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dalam meneguhkan prinsip negara hukum demokratis yang konstitusional...”. Sehingga menurut MKRI, peneguhan prinsip Negara Hukum demokrasi yang konstitusional harus terlebih dahulu mendudukkan *legal restraint* bersifat *a priori* daripada tujuan pemerintah.

Pada penutupnya, MKRI melakukan pergeseran paradigma untuk membuka peluang perubahan *constitutionally imposed limits* dengan merestui perubahan UU P3 guna mengadopsi metode *omnibus law*: “Artinya, ihwal teknis atau metode tersebut dirancang untuk selalu dapat mengikuti atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan, termasuk jika akan dilakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dengan metode apapun, termasuk metode *omnibus law*.”³⁸ Sehingga pada prinsipnya, metode *omnibus law* adalah sah sepanjang diakomodasi dalam *Formele Gesetz*. Namun, prinsip yang utama tetap *strict* pada pandangan Tamanaha: “The law may be changed by authorised officials following appropriate procedures, but it must be complied with until it is changed.” Dengan kata lain, MKRI memberi *stressing point* secara tersirat bahwa seharusnya sebelum menerapkan metode *omnibus law*, metode tersebut harus diatur terlebih dahulu dalam undang-undang dalam rangka terciptanya kepastian hukum.

Merujuk pada perubahan kedua UU P3, terdapat substansi baru mengenai ketentuan perencanaan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode *omnibus law*, yakni terdapat dalam Pasal 42A UU P3 yang menyatakan bahwa: “Penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.” Bila dipahami sebagai *Formele Gesetz* yang mengikat seluruh proses pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat satu prinsip pembatasan penggunaan metode *omnibus law* dalam ketentuan tersebut. Prinsip tersebut dapat ditemukan dalam penafsiran sistematis dan penafsiran *a contrario*. Secara sistematis, Pasal 1 angka 2 UU P3 mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Lebih spesifik, jenis

³⁶ *Ibid.*, 412.

³⁷ *Ibid.*, 396.

³⁸ *Ibid.*, 401-402.

peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dirinci dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut, makna “dokumen perencanaan” dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 42A UU P3, yakni: “Yang dimaksud dengan “dokumen perencanaan” antara lain adalah Prolegnas, program penyusunan Peraturan Pemerintah, program penyusunan Peraturan Presiden, Prolegda Provinsi, dan Prolegda Kabupaten/Kota.” Dari definisi dua variabel tersebut, maka Pasal 42A UU P3 dapat dimaknai bahwa terdapat keharusan menetapkan pemilihan metode *omnibus law* dalam suatu dokumen terhadap penggunaannya di setiap jenis peraturan perundang-undangan, misalnya penggunaan pada UU, maka harus terlebih dahulu ditetapkan dalam Prolegnas (akronim dari Program Legislasi Nasional). Ketentuan tersebut bila ditafsir *a contrario* akan cenderung lebih tegas mengatur limitasi penggunaan metode *omnibus law*, yakni secara *a contrario*, pembentukan peraturan perundang-undangan tanpa dokumen perencanaan tidak dapat menggunakan metode *omnibus law*. Sebab tidak memenuhi ketentuan Pasal 42A UU P3.

Ratio legis norma tersebut dapat dilihat pada urgensi dari dokumen perencanaan. Pentingnya keberadaan dokumen perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam *keynote speech* Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang menjadi pedoman bagi pelaksanaan Lokakarya 30 Tahun Prolegnas:³⁹

“...peraturan perundang-undangan atau produk legislasi adalah komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional, dengan demikian harus dibangun melalui sebuah perencanaan, yaitu Program Legislasi Nasional untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan dengan teratur, adanya kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya rasa keadilan dan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi...sebagai sebuah proses yang dinamis, pembentukan peraturan perundang-undangan diawali dengan proses perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Mendasarkan pada kompleksnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka aspek perencanaan merupakan salah satu faktor penting. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, serta harus didukung oleh cara dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan...”

³⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. (2008). *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta: BPHN. p. 210.

Menilik secara spesifik, sebagai suatu asas yang berlapis-lapis, kepastian hukum yang hendak dicapai dengan adanya Prolegnas adalah *foreseeability* atau *predictability*: “*Foreseeability means not only that the law must, where possible, be proclaimed in advance of implementation and be foreseeable as to its effects: it must also be formulated with sufficient precision and clarity to enable legal subjects to regulate their conduct in conformity with it.*”⁴⁰ Senada dengan yang dijelaskan oleh MKRI dalam Putusan Ciptaker:

*“Dalam hal ini, Prolegnas pada hakikatnya tidak sekadar mencantumkan daftar judul RUU melainkan didesain secara terarah, terpadu, dan sistematis yang harus diikuti dengan konsepsi yang jelas mengenai: a) latar belakang dan tujuan penyusunan; b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan c) jangkauan dan arah pengaturan. Selanjutnya, diikuti pula dengan pengkajian dan penyelarasan konsepsi tersebut supaya dapat dicegah terjadinya tumpang tindih pengaturan dan kewenangan.”*⁴¹

Prolegnas kemudian harus didukung oleh sebuah Naskah Akademik (NA) dan proses harmonisasi.⁴² Menurut Harry Alexander yang dimaksud NA adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. Dalam kaitan dengan eksistensi NA, Jimly Asshidiqqie menyatakan demikian:⁴³

Adanya rancangan atau naskah akademis dalam tiap perancangan undang-undang dapat dikatakan sangat penting untuk memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usul rancangan setiap undang-undang yang kelak kan diajukan dan dibahas di DPR. Dengan draft akademis ini, dapat diperlihatkan bahwa rancangan undang-undang yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Bagaimanapun juga pembentukan suatu undang-undang menyangkut kepentingan rakyat banyak atau kadang-kadang berkaitan dengan seluruh rakyat. Apalagi undang-undang dimaksud akan menjadi norma hukum yang mengikat untuk umum. Oleh karena itu, sudah seharusnya bahwa setiap norma hukum yang hendak dituangkan dalam bentuk rancangan undang-undang yang demikian itu benar-benar telah disusun berdasarkan hasil pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi atau golongan.

Sesuai dengan namanya, NA memang sarat dengan muatan teori dan pendekatan ilmu pengetahuan, oleh sebab itulah NA di samping disusun oleh pakar hukum, juga harus melibatkan pakar ilmu lain yang sesuai dengan bidang yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁴ Suatu peraturan perundang-undangan di samping berada dalam konteks ilmu hukum, karena berisi norma-norma yang sifatnya berlaku dan mengikat umum juga mengandung aspek multidisipliner. Argumen ini dilatarbelakangi oleh pandangan Jurgen Rodig yang menyatakan bahwa teori

⁴⁰ Venice Commission of the Council of Europe. (2016). *The Rule of Law Checklist*. Eropa: the Council of Europe, p. 25-26.

⁴¹ Putusan MKRI No.91/PUU-XVIII/2020, hlm. 386

⁴² Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *loc.cit.*

⁴³ Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain. (2016). *Legislative drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Setara Press, p.175.

⁴⁴ *Ibid*, p. 174.

perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) sebagai bentuk multidisipliner dari pengolahan ilmu hukum yang menggunakan perspektif dan metode teoritik dari disiplin-disiplin lain, dengan tujuan meneliti gejala perundang-undangan.⁴⁵ Tujuannya agar terjaga netralitas NA sebagai sebuah kajian yang murni karena “tuntutan ilmu” bukan karena tuntutan dan kepentingan pemerintah dan elit politik melalui politik hukum yang dia kehendaki.⁴⁶ Selain itu, pendalaman desain peraturan perundang-undangan melalui NA yang dilakukan dengan sungguh-sungguh merupakan bagian dari demokrasi, yakni mempertimbangan dengan sebaik-baiknya setiap kepentingan dalam masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga, dari tahapan perencanaan-lah demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai.

3.2 Ketidaklayakan Perppu menggunakan Metode Omnibus Law

3.2.1 Perppu: Undang-Undang tanpa Perencanaan

Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden ketika terjadi kegentingan yang memaksa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Secara hierarkis, Pasal 7 ayat (1) UU P3 menempatkan Perppu setara dengan UU. Pun, terdapat kesamaan pula dari segi substansi dimana berdasarkan Pasal 11 UU P3 menekankan bahwa materi muatan Perppu adalah sama dengan UU. Artinya, Perppu dikonsepsikan selayaknya suatu UU, tetapi karena situasi kegentingan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.⁴⁷ Namun, terdapat perbedaan signifikan antara UU dan Perppu yaitu berkenaan dengan proses pembentukannya.

Pembentukan UU dimulai dengan perencanaan yang dilakukan dalam Prolegnas.⁴⁸ Berbeda halnya dengan pembentukan Perppu, dimana karena dibentuk dalam kondisi kegentingan yang memaksa yang tidak bisa diperkirakan secara tepat kapan kegentingan tersebut akan terjadi sehingga tidak dapat direncanakan. Sejalan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa: “*Urgency, if various circumstances are not taken into account in advance and demand an immediate action without waiting for prior consultation...*”⁴⁹

⁴⁵ *Ibid.*

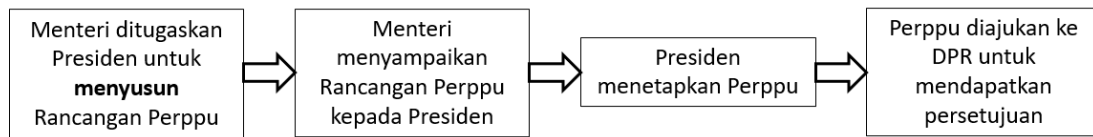
⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Reza Fikri Febriansyah. (2009). “Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia” *Jurnal Legislasi Nasional*, 6(4), 667-681.<https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.338>,p.668.

⁴⁸ Pasal 16 UU P3

⁴⁹ Ibnu Sina Chandragera. (2021)., “Emergency Law-Making in Indonesia: Between Political and Constitutional Process” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(4), 1-7.<https://www.abacademies.org/abstract/emergency-lawmaking-in-indonesia-between-political-and-constitutional-process-10814.html>. p.3.

**Gambar 1. Proses Pembentukan Perppu
(disusun oleh Penulis)**



Penyusunan Perppu diatur dalam Pasal 52 UU P3 dan secara lebih rinci tata cara penyusunan Perppu diatur dalam Pasal 57-Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Presiden yang memiliki kewenangan untuk menetapkan Perppu dalam kondisi kegentingan memaksa menugaskan penyusunan Rancangan Perppu kepada menteri.⁵⁰ Setelah rancangan Perppu tersebut selesai disusun, menteri menyampaikan rancangan tersebut kepada Presiden untuk ditetapkan.⁵¹ Perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden tersebut berorientasi untuk menjadi UU dimana Perppu harus diajukan ke DPR dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan Perppu menjadi UU.⁵² Tahapan tersebut menunjukkan bahwasannya pembentuk Perppu tidak didasari pada adanya suatu perencanaan.

Maka dari itu, ketiadaan tahapan perencanaan dalam pembentukan Perppu menjadikan Perppu tidak dapat dibentuk dengan menggunakan metode *omnibus law*. Mengingat, Pasal 42A UU P3 telah mengharuskan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan menggunakan metode *omnibus law* harus terlebih dahulu dimuat dalam suatu dokumen perencanaan. Ketiadaan dokumen perencanaan dalam Perppu menjadikan metode *omnibus law* tidak bisa digunakan dalam penyusunan Perppu. Selain Perppu pada dasarnya, terdapat 5 (lima) peraturan perundang-undangan lain yang juga tidak dapat dibentuk dengan metode *omnibus law* karena ketiadaan perencanaan dalam penyusunannya, antara lain Undang-Undang di luar Prolegnas⁵³, Peraturan Pemerintah di luar program penyusunan PP⁵⁴, Peraturan Presiden di luar program penyusunan Perpres⁵⁵, Peraturan Daerah Provinsi di luar Program Legislasi Daerah (Prolegda)⁵⁶, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda⁵⁷. Secara eksplisit, hal tersebut menegaskan bahwasannya berdasarkan penafsiran *a contrario* Pasal 42A UU P3, bukan hanya Perppu yang tidak dapat disusun dengan metode *omnibus law*, tetapi juga terdapat 5 (lima) peraturan perundang-undangan lain yang telah disebutkan sebelumnya.

⁵⁰ Pasal 58 Perpres P3

⁵¹ Pasal 59 Perpres P3

⁵² Pasal 52 UU P3

⁵³ Pasal 23 ayat (2) UU P3

⁵⁴ *Vide* Pasal 28 UU P3

⁵⁵ *Vide* Pasal 31 UU P3

⁵⁶ *Vide* Pasal 38 ayat (2) UU P3

⁵⁷ *Vide* Pasal 40 UU P3

3.2.2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: *Constitutional* atau *Dictatorship*?

Berdasarkan prinsip *legal restraint*, bab dan sub bab sebelumnya telah menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus law* harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan dan Perppu sebagai UU tanpa perencanaan disimpulkan tidak dapat menggunakan metode *omnibus law*. Akan tetapi, dengan status Perppu sebagai *emergency law*, peraturan seringkali diterobos karena keadaan bahaya atau abnormal, sebab tindakan penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan (*gerechtvaardigd*)⁵⁸. Unsur tersebut kemudian yang hendak dielaborasi dalam bagian ini.

Perppu sebagai UU yang dibentuk berdasarkan subjektivitas Presiden, bahkan tanpa batas yang dijamin oleh UUD NRI 1945 sejatinya sedang menunjukkan sifat *constitutional dictatorship*.⁵⁹ Terminologi *constitutional dictatorship* hakikatnya adalah oksimoron yang menggabungkan konstitusionalisme, yakni pemerintah dengan *legal restraint*, dan absolutisme, yakni pemerintah yang menolak *legal restraint*. Dengan penggabungan tersebut, Perppu sejatinya konstitusional: “because it comes with various limits prescribed by law and enforced by institutional structures. The dictator exercises power according to constitutional procedures that bring the dictatorship into being, end it, and structure its scope and reach.”⁶⁰

Akan tetapi, secara bersamaan terdapat bahaya di dalamnya, yakni wujud kediktatoran.⁶¹ Jack M. Balkin merasionalisasikan klaim tersebut dengan mengutip pandangan Madison dalam *The Federalist No. 47*: “[t]he accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.”⁶² Melekatnya sifat tersebut dalam Perppu menjadikan Perppu dapat berbahaya. Balkin menguraikan 3 (tiga) bahaya dalam politik *emergency law*, meliputi:

“First, it leads presidents to misdescribe reality so that they can achieve efficacy; The second danger is that because the politics of emergency works, at least for a time, it is both seductive and addictive; The third danger, noted before, is that the politics of emergency has historically been the best way for presidents to obtain new powers from Congress and pocket them for future use, accelerating the forms and practices of presidential dictatorship.”⁶³

⁵⁸ Daniel Yusmic P. Foekh. (2021). *Perppu dalam Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers, p.61.

⁵⁹ *Ibid*, 65

⁶⁰ Sanford Levinson dan Jack M. Balkin. (2010). “Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design” *Minnesota Law Review*, 94, 1789-1866. <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/514/p.1807>.

⁶¹ *Ibid*, 1805.

⁶² *Ibid*, 1805-1806.

⁶³ *Ibid*, 1850.

Bahaya tersebut kemudian akan lahir bila dalam pembentukan Perppu terjadi “*the public gives officials unchecked powers.*”⁶⁴ Isunya, apakah Perppu dapat mengesampingkan ketentuan Pasal 42A UU P3?

Penulis tetap dalam posisi menolak hal tersebut dengan landasan prinsip *Legal Limits on Law-Making Power* melekat ketat pada pemerintah dan pengabaian terhadap *legal restraint* tersebut mengarah pada: *emergency powers can become permanently entrenched, facilitating the further abuse of public powers long after the crisis has passed.*⁶⁵ Landasannya, dengan menggunakan metode *omnibus law*, Perppu seyogianya akan bersifat *unchecked power*. Sebab, metode *a quo* memiliki gejala *logrolling*, yakni “*a practice where legislators trade votes on proposals – one or both of which lack majority support – and combine them into a single omnibus bill that can be supported by a majority.*”⁶⁶ Kondisi tersebut bersumber dari sifat sapu jagatnya, sebagaimana penjelasan Massicotte yang dikutip Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan:

*“Bills, popularly called omnibus law, became crying evil, not only form the confusion and distraction of the legislative mind by the jumbling together of incongruous subjects, but still more by facility they afforded to corrupt combinations of minorities with different interest to force the passage of bills with provisions which could never succeed if they stood on their separate merits.”*⁶⁷

Isu *unchecked power* tidak hanya terjadi dalam penggunaan metode *omnibus law* dalam Perppu, tetapi juga terjadi dalam pembentukan UU. Adam Dodek sebagaimana dirangkum Ibnu Sina Chandranegara menjelaskan kondisi-kondisi yang terjadi bila menerapkan metode *omnibus law* dalam pembentukan peraturan, yakni:⁶⁸ *pertama*, mendudukkan parlemen menjadi tidak berdaya dan sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah; *kedua*, menyulitkan untuk anggota parlemen menghapus suatu UU namun juga memunculkan norma hukum baru yang menegasikan norma hukum yang lama.

Zainal dan Idul juga telah merinci *Five Violations of Procedural Justice* dalam penerapan metode *omnibus law* pada pembentukan UU Ciptaker yang bersumber dari praktik *Autocratic Legalism*.⁶⁹ Dua diantaranya menampilkan *unchecked power yang* sesuai dengan konteks penjelasan Penulis, yakni: *Pertama, one substantive matter or several minor matters*

⁶⁴ *Ibid*, 1806.

⁶⁵ Evan J. Criddle dan Evan Fox Decent. (2012). “Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law” *Human Rights Quarterly*, 34, 39-87. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1531/>. p.46.

⁶⁶ Daniel N. Boger. (2017). “Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule As An Interpretive Principle” *Virginia Law Review Association*, 103(6), 1247-1292. <https://virginialawreview.org/articles/constitutional-avoidance-single-subject-rule-interpretive-principle/>. p.1254.

⁶⁷ Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan. (2022). “Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law” *Yustisia Jurnal Hukum*, 11(1), 29-41. <https://dx.doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>. p. 33.

⁶⁸ Ibnu Sina Chandranegara. (2020). “Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(2), 241-263. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art2>. p.249.

⁶⁹ Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, *op.cit.*, 35.

problem.⁷⁰ Permasalahan dalam UU Ciptaker adalah wujud konkret *logrolling* dalam metode *omnibus law*. Kedua, *editorial coup*.⁷¹ Permasalahan ini berkaitan dengan tidak ditelitinya substansi UU Ciptaker yang disebabkan tidak dibahas dan dibaginya *draft* UU Ciptaker secara menyeluruh pada tahapan pembahasan:⁷² “*First, before the draft made by the special committee or commission was brought to the plenary session. The session should have prevented the editorial coup so that all House members and the government had to read the draft law before the joint approval. Second, after the plenary session of the House, it was difficult for the House members to know. In addition, the House members tend not to read a law. Without the distribution of the draft, they could not read it. Third, the editorial coup was staged by the government prior to the ratification and promulgation in the State Gazette. At this stage, the draft law was in the hand of the government. Consequently, it was almost impossible for the House to check.*” Tidak menelisik substansi dari UU Ciptaker pada masa pembahasan, hingga tidak dikawal pada tahapan persetujuan mengakibatkan terjadinya *editorial coup* dalam UU Ciptaker.⁷³

Dua realitas yang dijelaskan oleh Dodek, dan Zainal serta Idul menjelaskan bahwa metode *omnibus law* melahirkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat *unchecked power*. Bahkan pembentukan undang-undang yang dimaksud adalah pembentukan undang-undang yang bersifat *wet in formele zin*.

Potensi *unchecked power* bertambah rawan bila melihat *grand design legislation review* Perppu oleh DPR.⁷⁴ Setidaknya terdapat dua kondisi yang menguatkan *unchecked power*, yakni: *Pertama*, Perppu dapat langsung mengikat masyarakat tanpa memerlukan keterlibatan DPR.⁷⁵ Kondisi tersebut bersumber dari Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945: “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*” Penetapan oleh Presiden tersebut membuat Perppu langsung memiliki kekuatan hukum mengikat kepada masyarakat.⁷⁶ Sehingga bila terjadi pembentukan Perppu dengan metode *omnibus law*, dalam “*satu malam*” dapat terjadi perubahan UU secara masif. Kondisi tersebut merupakan bentuk ketidakstabilan dan ketidakkonsistenan hukum yang luar biasa. Padahal, kepastian hukum seharusnya adalah konstitusionalisme paling mendasar terhadap penggunaan metode *omnibus law*.⁷⁷

Kedua, DPR tidak berwenangan melakukan pemeriksaan materi muatan dari Perppu. Dalam artian, DPR hanya menguji ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai landasan pembentukan Perppu.⁷⁸ Hal tersebut bersumber dari *grand design* pembentukan Perppu

⁷⁰ *Ibid*, 33

⁷¹ *Ibid*, 35.

⁷² *Ibid*.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

⁷⁵ Reza Fikri Febriansyah. (2009). “Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia” *Jurnal Legislasi Nasional* 6(4), 667-681. <https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.338>. p.668.

⁷⁶ Lihat kembali *supra* Bab 4 Sub-bab 4.1

⁷⁷ Lihat kembali *supra* Bab 3 Sub-bab 3.2

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie Proglema-nya menjelaskan bahwa dalam proses pengajuan rancangan Perppu, DPR “hanya” memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap

dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 yang juga diatur dalam Pasal 52 ayat (3) UU P3 bahwa, “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.” Peran DPR yang dominan hanyalah membahas Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu dimana materi muatannya berbeda dengan Perppu yang hendak ditetapkan.⁷⁹ Sehingga, akan sangat sulit bagi DPR untuk memberikan *meaningful legislation review*. Kondisi tersebut adalah wujud kediktatoran, searah dengan perumpamaan Balkin, yakni “*To the extent that the President may create rules in a certain area, apply them, and execute them on his own without the ability of anyone else in the system to check him, he is a law unto himself.*”⁸⁰ Oleh karena itu, berdasarkan teori keseimbangan (*everwichtstheorie, evenredigheid postulaat*) yang mengajarkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada penguasa darurat tidak boleh berlebihan⁸¹, maka penggunaan metode *omnibus law* dalam Perppu tidak dapat dibenarkan. Sebab memberikan kondisi “ekstra legal” berupa penggabungan subjektivitas Presiden dan peraturan sapu jagat yang mengabaikan *legal restraint* secara berlebihan.

Sebagai pelengkap, jika dalam kondisi adanya ikhwal kegentingan yang memaksa dibutuhkan “akrobatik” undang-undang untuk memperbaiki kondisi adanya kekosongan hukum, Penulis berposisi untuk mengusulkan pembentukan Perppu dengan metode *single-subject rule*. Setidaknya dengan dua landasan: *Pertama*, metode *single-subject rule* menciptakan harmonisasi undang-undang. Sejatinya metode *omnibus law* bukanlah satu-satunya metode yang menyelesaikan isu disharmonisasi dan *overlapping*. Di Amerika Serikat, isu tersebut diselesaikan dengan metode *single subject rule* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸² Perbedaan mendasar dari *omnibus law* dan *single subject rule* adalah berkenaan dengan substansi dimana *omnibus law* dapat mengatur banyak topik dalam satu undang-undang, sedangkan *single subject rule* mengharuskan semua undang-undang hanya dapat mengatur satu topik dalam satu produk.⁸³ Penerapan *single-subject rule* di Amerika Serikat ditetapkan melalui 41 konstitusi negara bagian. Misal, negara bagian California dalam konstitusinya yaitu Article IV Section 9 California Constitution yang mengatakan bahwa: “*a statute shall embrace but one subject, which shall be expressed by its title. If a statute embraces a subject not expressed in its title, only the part not expressed is void. A statute may not be amended by reference to its title...*”. *Kedua*, metode *single-subject rule* mencegah praktik *logrolling*. Jika demokratis adalah substansi dari *the rule of law*, maka setidaknya dalam pembentukan Perppu pun sifat demokratis harus dipertahankan. Salah satu cara untuk mencapai demokratis tersebut adalah mencegah praktik *logrolling*. *Single-subject rule* mencegah praktik tersebut melalui transparansi dan kejelasan.⁸⁴ Dua

Perppu. Dengan “hanya” memberikan persetujuan, maka tidak ada jaminan bahwa DPR melakukan pemeriksaan substansi terhadap Perppu dikutip dari Daniel Yusmic P. Foekh. (2021). *Perppu dalam Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers, p. xxxi.

⁷⁹ Vide Pasal 71 ayat (1) UU P3

⁸⁰ Sanford Levinson dan Jack M. Balkin, *op.cit.*, 1805

⁸¹ *Ibid*, 61

⁸² Stephanie Juwana, dkk. (2020). *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative, h.13.

⁸³ *Ibid*, 14.

⁸⁴ Daniel N. Boger, *op.cit.*, 1255.

sifat tersebut dapat tercapai sebab materi muatan undang-undang dengan metode *single-subject rule* dapat dideteksi melalui judul undang-undang tersebut.⁸⁵ Daniel N. Boger juga menegaskan bahwa: “*The rule also promotes transparency and reduces the chance of surprise by preventing authors of bills and initiatives from including unrelated provisions that would trick or mislead legislators and voters.*”⁸⁶ Oleh karena itu, penggunaan *single-subject rule* adalah *win-win solution* dalam artian masalah kekosongan hukum dapat diselesaikan, dan pembentukan Perppu tersebut setidaknya-tidaknya bersifat demokratis.

4. Kesimpulan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus tunduk pada *constitutional imposed limit* dalam rangka menjunjung *legal restraint* Negara Hukum. Putusan MKRI No.91/PUU-XVIII/2020 memberi penekanan bagaimana menerapkan *legal restraint* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode *omnibus law* yaitu harus menggunakan cara dan metode yang baku. Secara tersirat MKRI mengisyaratkan bahwa dalam menggunakan metode *omnibus law* harus terlebih dahulu diatur dalam undang-undang. UU P3 telah mengadopsi sekaligus membatasi penggunaan metode *omnibus law*. Pasal 42A UU P3 menegaskan bahwa penggunaan metode *omnibus law* dalam suatu peraturan perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Berkenaan dengan hal tersebut, perppu merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang dibuat tanpa adanya dokumen perencanaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa ketiadaan dokumen perencanaan dalam Perppu menjadikan Perppu tidak dapat dibentuk dengan menggunakan metode *omnibus law*. Dokumen perencanaan diperlukan sebagai *predictability* yakni memprediksi langkah dan akibat-akibat pelaksanaan undang-undang serta memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai bagian dari demokrasi.

Sekalipun sifat *emergency law* melekat pada Perppu, kondisi ikhwal kegentingan yang memaksa tidak dapat dijadikan alasan untuk mengesampingkan Pasal 42A UU P3. Penggunaan metode *omnibus law* pada Perppu akan menciptakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat *unchecked power* dan berujung pada pemerintah yang bersifat *dictatorship*. Solusi yang hendak Penulis tawarkan adalah dalam pembentukan Perppu lebih tepat menggunakan metode *single subject rule* yaitu dengan mengharuskan peraturan perundang-undangan hanya dapat mengatur satu topik dalam satu produk peraturan perundang-undangan. Metode *single subject rule* merupakan solusi yang bersifat *win-win solution* karena sejatinya penggunaan metode tersebut akan menciptakan harmonisasi undang-undang dan mencegah praktik *logrolling* guna mencapai demokratisasi

Daftar Pustaka

Buku

Bachtiar. (2018). *Metode Penelitian Hukum*. Tangerang: Unpam Press.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. (2008). *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta: BPHN.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

- Foekh, Daniel Yusmic P. (2021). *Perppu dalam Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers.
- Juwana, Stephanie, dkk. (2020). *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative.
- Krishna Djaya Darumurti. (2016). *Diskresi Kajian Teori Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Kurnia, Titon Slamet. (2018). *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain. (2016). *Legislative drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Setara Press.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan Jilid 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Venice Commision of the Council of Europe. (2016). *The Rule of Law Checklist*. Eropa: the Council of Europe.

Jurnal

- Anggono, Bayu Dwi dan Fahmi Ramadhan Firdaus. (2020). "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland", *Lentera Hukum*, 7(3): 319-336. <https://doi.org/10.19184/ejllh.v7i3.19895>
- Boger, Daniel N. (2017). "Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule As An Interpretive Principle" *Virginia Law Review Association*, 103(6): 1247-1292. <https://virginialawreview.org/articles/constitutional-avoidance-single-subject-rule-interpretive-principle/>
- Chandranegara, Ibnu Sina. (2020). "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus dalam Pembentukan Undang-Undang" *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(2): 241-263. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art2>
- _____. (2021). "Emergency Law-Making in Indonesia: Between Political and Constitutional Process" *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(4): 1-7. <https://www.abacademies.org/abstract/emergency-lawmaking-in-indonesia-between-political-and-constitutional-process-10814.html>
- Criddle, Evan J. dan Evan Fox Decent. (2012). "Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law" *Human Rights Quaterly*, 34: 39-87. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1531/>
- Dodek, Adam M.. (2017). "Omnibus Law: Constitutional Constraints and Legislative Liberation", *Ottawa Law Review*, 48(1): 1-42. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2889773

- Febriansyah, Reza Fikri. (2009). "Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia" *Jurnal Legislasi Nasional*, 6(4): 667-681. <https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.338>
- Kaupuer, Paul G. (1961). "The Supreme Court and The Rule of Law" *Michigan Law Review*, 59(4): 531-552. <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol59/iss4/6/>
- Kurnia, Titon Slamet. (2012). "Konsep Negara Berbasis Hak sebagai Argumen Justifikasi Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang" *Jurnal Konstitusi*, 9(3): 563-582. <https://doi.org/10.31078/jk937>
- Levinson, Sanford dan Jack M. Balkin. (2010). "Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design" *Minnesota Law Review*, 94: 1789-1866. <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/514/>
- Mochtar, Zainal Arifin dan Idul Rishan. (2022). "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law" *Yustisia Jurnal Hukum*, 11(1): 29-41. <https://dx.doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>
- Strauss, David A. (2008). "On the Origin of Rules (with Apologies to Darwin: A Comment on Antonin Scalia's The Rule of Law as a Law of Rules)", *The University of Chicago Law Review* 75(3): 997-1014. <https://www.jstor.org/stable/20141935>
- Supriyadi dan Andi Intan P. (2021). "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah" *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15(2): 257-270. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/1634>
- Tamanaha, Brian Z. (2007). "A Concise Guide to the Rule of Law" *Legal Studies Research Paper* : 1-20. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1012051
- _____. (2012). "The History and Elements of The Rule of Law" *Singapore Journal of Legal Studies*: 232-247. <https://www.jstor.org/stable/24872211>

Website

Merriam Webster Dictionary, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/omnibus>, diakses 8 Maret 2023.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5233) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801).

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
(Lembaran Negara Tahun 2021 Nomor 186).

California Constitution

Putusan

Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009

Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020