

Transisi Konstitusi dalam Negara Demokratis:
**TELAAH KRITIS ATAS PEMBENTUKAN
OMNIBUS LAW **UU HAK CIPTA KERJA****



**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN MAULANA HASANUDDIN BANTEN
TAHUN 2023**

LAPORAN AKHIR PENELITIAN KELOMPOK

**DR. Ahmad Zaini, M.Si.
Arif Rahman, M.H.
Drs. Hajani, M.Si.
Rendi Khaerudin**

**TRANSISI KONSTITUSI DALAM NEGARA DEMOKRATIS:
TELAAH KRITIS ATAS PEMBENTUKAN OMNIBUS LAW
UU HAK CIPTA KERJA**



**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN MAULANA HASANUDDIN BANTEN
TAHUN 2023**

**LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN PENELITIAN**

Judul Penelitian : TRANSISI KONSTITUSI DALAM NEGARA
DEMOKRATIS: TELAAH KRITIS ATAS
PEMBENTUKAN OMNIBUS LAW UU HAK
CIPTA KERJA

Peneliti : DR. Ahmad Zaini, M.Si.
Arif Rahman, M.H.
Drs. Hajani, M.Si.
Rendi Khaerudin

Biaya : Rp. 15.000.000,- (Lima Belas Juta Rupiah)

Serang, Nopember 2023

Dekan,

Ketua Tim,

DR. Ahmad Zaini, M.Si.
NIP. 196506071992031005

DR. Ahmad Zaini, M.Si.
NIP. 196506071992031005

KATA PENGANTAR

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 (UUD 1945) dinyatakan, Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaats*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Karena itu, sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum, tujuannya adalah untuk terciptanya ketertiban, ketenteraman, dan kebahagiaan dalam tata kehidupan bermasyarakat. Perwujudan dalam menjunjung tinggi hukum harus berlandaskan hukum kuat, pasti dan memberikan rasa keadilan. Hukum produk dari negara tidak hanya ditujukan sebagai alat perekyasa sosial, namun hukum juga berfungsi untuk menegakkan keadilan dan melindungi hak asasi warganegaraanya. Tidak sedikit hak-hak kemanusiaan yang dipercayakan kepada hukum untuk dijaga atau dilindungi, sebab tanpa adanya perlindungan hukum, akan banyak terjadi perbuatan pelanggaran hukum.

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaats*) berlandaskan pada historisitas dan filosofis masuk dalam kategori negara penganut civil law system atau Eropa Kontinental berimplikasi pada dominannya negara dalam artian eksekutif dan legislatif dalam membentuk berbagai regulasi yang dibuat, baik dalam tingkatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri hingga di level peraturan daerah. Dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, menyandarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu teknik yang berbeda dengan prosedur pembentukan dalam ketentuan tersebut adalah metode *omnibus law* atau di negara-negara common law, seperti Canada, Amerika Serikat (USA) menyebutnya *omnibus bills*² yang tidak lazim diterapkan di negara-negara civil law seperti Indonesia.

Secara historis negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa. Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Upaya pembangunan hukum hingga saat ini lebih banyak terkonsentrasi pada masalah substansi hukum dan struktur hukum atau elemen kelembagaan (institusional) dan elemen kaidah aturan (instrumental). Salah satu faktor yang ditengarai bila hukum tidak berjalan, kendalanya adalah budaya hukum masyarakat. Dengan demikian, untuk menjalankan konstitusi juga diperlukan adanya budaya berkonstitusi. Untuk menumbuhkan budaya sadar berkonstitusi diperlukan pemahaman terhadap norma-norma dasar yang menjadi muatan dasar konstitusi.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki serangkaian tahapan yang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan. Pengesahan/penetapan hingga pengundangan menjadi sebuah peraturan tertulis. Setiap peraturan perundang-undangan yang memiliki muatan yang berbeda mempengaruhi cepat atau lambatnya pembentukan jenis peraturan tersebut. Semakin materi pokok memiliki tingkat kerumitan yang tinggi maka semakin lama pula proses pembentukan peraturan tersebut.

Perdebatan mengenai Omnibus Law sebagai sarana utama untuk penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengundang keramaian masyarakat, ketika metode Omnibus Law yang sebelumnya tidak banyak dikenal di Indonesia sebagai negara penganut sistem hukum Eropa Kontinental, menjadi digunakan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjadi Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2020. Omnibus Law ini merupakan konsep yang baru digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Sistem ini biasanya disebut sebagai Undang-Undang sapu jagat karena mampu mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan. Selain itu konsep ini juga

dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan negara.

Undang-Undang cipta kerja menjadi salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah dengan tenggat waktu yang sangat singkat serta pembahasan di dalamnya yang terbilang cepat dibandingkan dengan RUU lain, seperti RUU penghapusan kekerasan seksual (PKS) dan RUU pekerja rumah tangga (PRT).

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna dan banyak kekurangan di dalamnya, karena telah ditentukan dengan deadline waktu yang cukup singkat. Oleh karena itu, penulis sangat berterima kasih atas sumbang ide atau gagasan untuk menjadi lebih sempurna.

Serang, Nopember 2023

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

| | | |
|---|-------|----|
| LEMBAR PENGESAHAN | ..... | i |
| KATA PENGANTAR | ..... | ii |
| DAFTAR ISI | ..... | iv |
| BAB I PENDAHULUAN | ..... | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | ..... | 1 |
| B. Identifikasi Masalah | ..... | 4 |
| C. Tujuan dan Manfaat Penelitian | ..... | 4 |
| D. Telaah Terdahulu | ..... | 4 |
| E. Kerangka Teori | ..... | 8 |
| F. Metode Penelitian | ..... | 15 |
| G. Daftar Pustaka | ..... | 16 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | ..... | 17 |
| A. Demokrasi dan Konstitusi | ..... | 17 |
| B. Negara Hukum Modern | ..... | 20 |
| C. Demokrasi dan Transisi Demokrasi | ..... | 54 |
| BAB III OMNIBUS LAW DI INDONESIA | ..... | 59 |
| A. Omnibus Law dalam Pembentukan Undang- Undang | ..... | 59 |
| B. Kedudukan Omnibus Law | ..... | 67 |

| | |
|--|------------|
| C. Omnibus Law Undang-Undang No. 5 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja | 93 |
| BAB IV HASIL PENELITIAN | 107 |
| A. Transisi Konstitusi atas Pembentukan Omnibus Law Hak Cipta Kerja dalam Negara Demokrasi. | 107 |
| B. Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law Hak Cipta Kerja dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | 120 |
| BAB V PENUTUP | 141 |
| A. Kesimpulan | 141 |
| B. Saran | 142 |
| DAFTAR PUSTAKA | 144 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 (UUD 1945) adalah negara hukum (*rechtstaats*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Karena itu, sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum, tujuannya adalah untuk terciptanya ketertiban, ketenteraman, dan kebahagiaan dalam tata kehidupan bermasyarakat. Perwujudan dalam menjunjung tinggi hukum harus berlandaskan hukum kuat, pasti dan memberikan rasa keadilan. Hukum produk dari negara tidak hanya ditujukan sebagai alat perekyasa sosial, hukum juga berfungsi untuk menegakkan keadilan dan melindungi hak asasi warganegaranya. Tidak sedikit hak-hak kemanusiaan yang dipercayakan kepada hukum untuk dijaga atau dilindungi, sebab tanpa adanya perlindungan hukum, akan banyak terjadi perbuatan pelanggaran hukum.

Indonesia sebagai Negara hukum yang menganut sistem hukum eropa kontinental menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama dalam kehidupan bernegara. Dalam konteks negara hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan adalah 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.¹

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki serangkaian tahapan yang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan. Pengesahan/penetapan hingga pengundangan menjadi sebuah peraturan tertulis. Setiap peraturan perundang-undangan yang memiliki muatan yang berbeda mempengaruhi cepat atau lambatnya pembentukan jenis peraturan tersebut. Semakin materi pokok memiliki tingkat kerumitan yang tinggi maka semakin lama pula proses pembentukan peraturan tersebut.

Perdebatan mengenai Omnibus Law sebagai sarana utama untuk penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengundang keramaian masyarakat, ketika metode Omnibus Law yang sebelumnya tidak banyak dikenal di Indonesia sebagai negara penganut sistem hukum Eropa Kontinental, menjadi digunakan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjadi Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2020. Omnibus Law ini merupakan konsep yang baru digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Sistem ini biasanya disebut sebagai Undang-Undang sapu jagat karena mampu

¹ Redi Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 1.

mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan. Selain itu konsep ini juga dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan negara.

Undang-Undang cipta kerja menjadi salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah dengan tenggat waktu yang sangat singkat serta pembahasan di dalamnya yang terbilang cepat dibandingkan dengan RUU lain, seperti RUU penghapusan kekerasan seksual (PKS) dan RUU pekerja rumah tangga (PRT).

RUU Cipta Kerja memiliki beberapa klaster yang salah satu diantaranya mengatur tentang ketenagakerjaan. Pada klaster ketenagakerjaan Pemerintah berupaya untuk mengharmonisasikan 3 undang-undang tersebut agar sejalan sehingga mampu memberikan sebuah ruang kepada investor untuk melihat regulasi yang telah disempurnakan tanpa perlu khawatir adanya regulasi yang tumpang tindih dan mengakibatkan kerugian kepada investor itu sendiri.² Namun dalam proses pembentukannya, Undang Undang Cipta Kerja terdapat beberapa permasalahan hukum yang timbul salah satunya adalah adanya

² Nadisha El Malika, Uu Cipta Kerja Jangan Sampai Picu Phk Baru, <https://jurnalgaya.pikiran-rakyat.com/entertainment/pr-80804247/uu-cipta-kerja-jangan-sampai-picu-phk-baru>. Diakses pada 12 Mei 2023.

norma hukum yang dianggap bertentangan dengan hak hak konstitusional warga Negara sebagaimana dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain dari pada itu pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memperhitungkan efektivitas dalam masyarakat dan azas keterbukaan, guna memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan masukan baik dalam bentuk tulisan atau lisan pada pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana transisi konstitusi atas pembentukan omnibus law cipta kerja dalam negara demokrasi.
2. Bagaimana telaah konstitusionalitas penerapan mekanisme omnibus law cipta kerja dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Menganalisis transisi konstitusi atas pembentukan omnibus law cipta kerja dalam negara demokrasi.
2. Menganalisis konstitusionalitas penerapan mekanisme omnibus law cipta kerja dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

D. Telaah Terdahulu

Upaya penataan regulasi ke dalam konsep omnibus law UU Cipta kerja di Indonesia pertama kali diinisiasi oleh Presiden Jokowi saat

pidato pelantikannya di MPR di akhir 2019 silam. Setelah pidato presiden bergulir, topik omnibus law UU Cipta kerja menjadi pemberitaan dari sejumlah media masa baik cetak maupun elektronik. Tujuan dilakukannya penataan regulasi dengan menggunakan konsep omnibus law adalah untuk memperbaiki sistem perekonomian nasional dan untuk membangun daya tarik investasi di Indonesia yang selama ini selalu terkendala pada sistem birokrasi yang berbelit-belit dan banyaknya syarat perizinan bagi pengembangan investasi. Dalam sudut pandang sejarah, konsep omnibus law telah banyak dianut di negara-negara berbasis sistem hukum common law system atau negara-negara persemakmuran bekas jajahan Inggris. Pada dasarnya negara-negara tersebut menerapkan konsep omnibus law bertujuan untuk memperbaiki regulasi di negaranya masing-masing dalam rangka meningkatkan iklim investasi. Penataan ini dilakukan dalam bentuk pemangkasan, penyederhanaan, dan penyelarasan atas undang-undang yang telah ada sebelumnya. Omnibus law bertujuan untuk sebagai strategi reformasi regulasi agar penataan dilakukan secara sekaligus terhadap banyak peraturan perundang-undangan.³

³ Ahmad Azharil, "Problematika Penerapan Sistem Omnibus Law Ke Dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia Melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Lapangan Kerja," *JOURNAL OF LEGAL RESERCH* 3, no. 1 (2021): 47.

Banyaknya regulasi tercatat, pada tahun 2017 regulasi di Indonesia telah mencapai 42.000 (empat puluh dua ribu) aturan. Khusus di bidang ekonomi dan investasi, Pemerintah telah melakukan pemetaan sebanyak 74 (tujuh puluh empat) undang-undang tersebut, atas dasar permasalahan tersebut akhirnya Pemerintah telah mengodok 2 (dua) undang-undang besar, yakni UU Cipta kerja dan pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) guna untuk meningkatkan daya saing dan mendorong investasi di Indonesia.² Sejauh ini masih banyak terdapat aturan yang menghalangi percepatan iklim investasi. Para investor sangat mengeluhkan akan banyaknya regulasi dalam perizinan usaha. Regulasi yang banyak dan menghambat investasi sangat memberikan dampak perekonomian nasional dan menyebabkan kemiskinan akan sulit teratasi jika tidak adanya upaya reformasi yang komprehensif perangkat aturan ekonomi. Sulitnya pengusaha membangun usahanya otomatis akan berdampak daya serap tenaga kerja. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) pada bulan Februari 2020, penduduk usia kerja mengalami peningkatan sebanyak 2,92 juta orang menjadi 199, 38 juta orang.³ Fenomena pertumbuhan yang tinggi pada angkut kerja bila tidak sebanding dengan pertumbuhan lapangan kerja, maka akan terjadi masalah pengangguran dan kesenjangan sosial yang semakin besar. Minimnya kreativitas dan mandiri pada kultur masyarakat Indonesia dalam membangun usaha, menjadikan pemerintah dan investor

adalah sasaran penting bagi mereka yang membutuhkan tenaga kerja. Sangat dibutuhkan regulasi yang mempermudah terciptanya lapangan kerja agar mampu mengatasi angka kemiskinan dan kesenjangan sosial selama ini.

Cita-cita yang dituangkan dalam penciptaan UU Cipta kerja, dalam kenyataannya banyak mendapatkan kritik keras dari kalangan masyarakat, tenaga kerja, akademisi, dan para aktivis di bidang ketenagakerjaan dan lingkungan hidup. beberapa di antara masalah mendasar dalam penciptaan UU Cipta kerja terletak pada, tidak adanya pelibatan partisipasi publik dalam pembuatan dan pembahasannya di DPR. Selain itu, masalah ketenagakerjaan yang menghapuskan sistem upah minimum regional (UMR), cuti haid bagi wanita, pengurangan pesangon, dan sampai pada pendirian usaha yang mengubah beberapa ketentuan dalam persyaratan lingkungan hidup AMDAL yang sebagaimana yang telah di atur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Oleh karena itu adanya potensi besar terhadap timbulnya kerusakan lingkungan hidup ini menjadi perhatian dan kritik besar dari para aktivis lingkungan hidup untuk menolak tentang pembuatan UU Cipta kerja. Pada sisi normatif, pembentukan UU Cipta kerja tanpa mengidahkan proses pembentukan aturan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU

P3) dinilai oleh para akademisi maupun para praktisi terjadi sebuah tumpang tindih dalam implementasinya.

E. Kerangka Teori

Kata omnibus law memiliki pemisahan dua kata, yakni kata Omnibus dan Law yang memiliki arti omnibus yang berasal dari kata *omnis* dalam bahasa latin yang memiliki makna “semua” sedangkan arti dari kata law merupakan hukum.⁴ Omnibus law merupakan hukum yang mengatur keseluruhan aspek. Dalam hal ini, ahli hukum seringkali membuat omnibus law sebagai parasut peraturan UU. Di dalam Black Law Dictionary Ninth Edition Bryan A. Garner disebutkan Omnibus : *relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having varius purposes*,⁵ artinya keterkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan. Bila digandeng dengan kata Law yang maka dapat didefinisikan sebagai suatu hukum yang memiliki keterkaitan berbagai objek atau item semua yang terkait.⁶

Menurut beberapa pakar, Omnibus Law diartikan sebagai sebuah undang-undang yang dibuat untuk menyasar isu besar yang ada di suatu

⁴ Ida Hanifah, “Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja,” *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2021): 168.

⁵ <https://businesslaw.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasan-omnibus-law/>. diakses pada tanggal 05 Mei 2023

⁶ Satjipto Raharjo, *Hukum, Masyarakat & Pembangunan* (Bandung: alumni, 1981), 29.

negara, bertujuan mencabut atau mengubah beberapa undang-undang. Omnibus law ini merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengakomodasi berbagai tema, materi, subyek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik.⁷

Konsep Omnibus Law adalah konsep dimana satu Undang-Undang yang dibuat untuk mencabut atau mengubah beberapa Undang-Undang. Konsep Omnibus Law ini juga dimaksudkan untuk merampingkan aturan atau regulasi dari segi jumlah (volume), selain itu juga untuk menyederhanakan regulasi agar lebih tepat sasaran. Idealnya bukan cuma penyederhanaan dari segi jumlah, tapi juga dari segi konsistensi dan kerapihan pengaturan. Jadi, bisa disimpulkan bahwa Omnibus Law adalah sebuah produk Undang-Undang yang bisa mencabut atau mengubah beberapa Undang-Undang yang ada yang berlaku yang bisa tersebar dalam beberapa peraturan, kemudian dirampingkan dalam satu Undang-Undang agar lebih tepat sasaran sehingga tercapailah kepastian hukum.⁸

Penataan regulasi ke dalam konsep omnibus law adalah dalam rangka menghilangkan tumpang tindih dalam peraturan perundang-

⁷ Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law," 303.

⁸ Zico Junius Fernando, Wiwit Pratiwi, and Yagie Sagita Putra, "OMNIBUS LAW SEBUAH PROBLEMATIK DAN PARADIGMA HUKUM DI INDONESIA," *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 6, no. 1 (2021): 95.

undangan, efisiensi dalam proses perubahan/ pencabutan peraturan perundang-undangan, dan untuk menghilangkan ego sektoral dalam sebuah lembaga negara atau pemerintahan sehingga diharapkan dapat menyatukan pandangan antar berbagai pemangku kepentingan.

Ciri-ciri utama Omnibus Law antara lain: ⁹

- a. Terdiri dari banyak aturan-aturan yang muatan sektor dengan tema yang sama;
- b. Terdiri dari banyak Pasal-Pasal;
- c. Berdiri secara mandiri dan tidak terikat dengan peraturan yang lain; dan
- d. Mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain yang ada

Sebagaimana yang diterapkan di banyak negara konsep omnibus law sejatinya dapat menjadi solusi untuk menyederhanakan peraturan yang terlalu banyak, seperti yang Indonesia alami saat ini. Ide atau gagasan Omnibus Law itu sendiri adalah :¹⁰

- a. Dimungkinkan dapat mengatasi pertentangan-pertentangan antar peraturan yang satu dengan peraturan yang lain secara cepat, tepat efektif dan juga efisien;

⁹ Ibid.

¹⁰<https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosan-hukum>, diakses pada 5 Mei 2023, Pukul 14.24 WIB

- b. Dapat menyamakan kebijakan-kebijakan dari pemerintah ditingkat vertikal maupun horizontal;
- c. Kaitanya dengan kemudahan investasi ini juga dapat mempermudah proses pengurusan izin;
- d. Dapat menyederhanakan administrasi dalam birokrasi yang selama ini cenderung berbelit-belit dan lama;
- e. Untuk meningkatkan hubungan koordinasi atau supervisi antar lembaga dan instansi; dan
- f. Kepastian hukum yang ada di Indonesia dan perlindungan bagi pengambil kebijakan dalam hal ini Pemerintah.

Pendapat Lawrence M. Friedman dengan teorinya Sistem Hukum (*legal system*) dalam pembuatan aturan harus mengacu kepada Substansi Hukum (*legal substance*), Struktur Hukum (*legal structure*), Budaya Hukum (*legal culture*).¹¹ Mencermati sistem perundang-undangan yang ada di Negara Indonesia dari dahulu hingga sekarang, memang cukup beralasan dari konsep Omnibus Law dapat diterapkan menjadi solusi dari banyaknya tumpang tindih aturan yang ada di Indonesia juga mengarah kepada aturan-aturan yang lebih sederhana karena konsep Omnibus Law akan mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap regulasi-regulasi lainnya. Walaupun ada perubahan-perubahan

¹¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), 32.

substansi pengaturan beberapa bidang terdapat moderasi pasal yang terlihat maju di Indonesia, namun pada bidang-bidang tertentu masih sangat problematik. Dicermati juga seperti yang kita ketahui bersama di Indonesia justru tidak menganut Undang-Undang besar yang memayungi banyak aturan karena dalam konsep yang dianut oleh sistem hukum di Indonesia (*menganut sistem hukum civil law*) posisi seluruh Undang-Undang adalah sejajar atau setara (*equal*).

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan UU dari konsep Omnibus Law belum diatur. UU hasil konsep Omnibus Law bisa mengarah sebagai UU yang dapat mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain (UU Payung). Tetapi, Indonesia tidak menganut UU Payung karena posisi seluruh UU kedudukannya harus diberikan legitimasi dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang diubah menjadi UU No.15 Tahun 2019. Sehingga Penerapan omnibus law ini menimbulkan persoalan atas kedudukannya di dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Norma hukum dari suatu negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang (Hirarkis). Norma yang di bawah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih

tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.¹²

Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang memperbaiki Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan PerUndang-Undang an terdiri dari :

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

Di dalam hierarki peraturan peundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, belum memasukkan konsep Omnibus Law sebagai salah satu asas dalam sumber hukum. Dilihat dari kepentingan internal sistem hukum itu sendiri, dalil integritas itu memang dapat dipahami. Tapi hukum bukanlah tujuan pada dirinya sendiri. Hukum merupakan instrumen untuk melayani kebutuhan manusia. Dalam makna ini, isolasi sistem

¹² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 44.

hukum dari berbagai institusi sosial di sekitarnya, justru berdampak buruk dari sisi kebutuhan manusia itu sendiri. Hukum dengan mudah berubah menjadi institusi yang melayani diri sendiri, bukan lagi melayani manusia.¹³

Perubahan sosial dan keadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif yang dapat melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Syarat untuk mengemukakannya secara otentik memerlukan upaya-upaya khusus yang akan memungkinkan hal ini dilakukan. Dengan demikian, diperlukan jalur-jalur baru untuk partisipasi.

Konsep hukum responsif adalah adaptasi selektif ke dalam tuntutan-tuntutan dan tekanan-tekanan baru, dengan bercirikan pada: Pertama, Pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan, Kedua, Pentingnya watak kerakyatan (populis) baik sebagai tujuan hukum maupun cara mencapainya berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif menekankan: (i) Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum, (ii) Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan, (iii) Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat, (iv) penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan

¹³ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan Di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco, Ford Foundation-HuMa. (Jakarta: 2003, n.d.), 146.

tetap berorientasi pada tujuan, (v) Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan, (vi) Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum, (vii) kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat, (viii) Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum, (ix) Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

F. Metode Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan konsep penelitian deskriptif normatif atau dapat disebut dengan yuridis normatif. Menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip Sodikin, penelitian yuridis normatif ialah bentuk penelitian yang bertujuan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap yang menjadi pokok permasalahan.¹⁴ Dengan metode ini, hukum dimaknai sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dimaknai sebagai suatu kaidah hukum yang merupakan patokan berperilaku yang pantas.

¹⁴ Sodikin, "Paradigama Undang-Undang Dengan Konsep Omnibuslaw Berkaitan Dengan Norma Hukum Yang Berlaku Di Indonesia," *Jurnal Rechtvinding* 9, no. 1 (2020): 146.

G. Sistematika Penelitian

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah terdahulu, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penelitian

BAB II merupakan tinjauan pustaka tentang demokrasi dan konstitusi, negara hukum modern dan demokrasi dan transisi demokrasi

BAB III merupakan data penelitian yang terdiri dari omnibus law dalam pembentukan undang-undang di indonesia dan kedudukan omnibus law dalam peraturan perundang-undangan dan omnibus law cipta kerja

BAB IV merupakan hasil penelitian yang membahas transisi konstitusi atas pembentukan omnibus law hak cipta kerja dalam negara demokrasi dan konstitusionalitas penerapan mekanisme omnibus law hak cipta kerja dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

BAB V merupakan penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi dan Konstitusi

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di Negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat ketika benua Eropa memasuki abad pertengahan. Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional dalam bentuk yang modern, menyebabkan Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian itu adalah Renaissance dan Reformasi. Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling

baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.¹

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Hasil penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD Negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%). Konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi. Ia sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai system pemerintahan dan system politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya setiap orang menerapkan standar yang berbeda-beda, sesuai kepentingannya masing-masing.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 237.

untuk rakyat”. Dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat”. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan system penyelenggaraan negara pada dasarnya juga diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.²

Dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Hanya saja, dalam pengertian zaman sekarang, pengertian pemerintahan tidak lagi diharuskan bersifat langsung melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan. Atas dasar prinsip demikian itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi yang atas pengaruh Montesquieu, terdiri atas fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif. Dalam negara yang menganut kedaulatan semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Di bidang legislative, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk legislative. Di bidang

² Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM)* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 335.

eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidaknya tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Di bidang yudikatif, pada hakikatnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu, di dalam praktek penyelenggaraan negara sumber kekuasaan yang dimilikinya pada dasarnya adalah daulat rakyat.³

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah, yaitu negara, pasar, dan masyarakat. Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

B. Negara Hukum Modern

Istilah negara merupakan terjemahan dari kata-kata asing, yaitu : *Staat* (Belanda dan Jerman), *State* (Inggris), *Etat* (Perancis). Kata “*staat*” (*state, etat*) diambil dari kata bahasa Latin, yaitu *status* atau *statum*, yang artinya keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tegak dan tetap. Perkembangan kata *staat*, *state*, atau *etat*, dari suatu

³ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005 (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), 140–46.

kata yang secara etimologis tidak ada hubungannya dengan pengertian negara, kata *status* kemudian dipergunakan sampai saat ini untuk menunjukkan organisasi politik teritorial dari bangsa-bangsa.

Di Indonesia, kata “negara” telah dipergunakan jauh lebih dahulu dari pada kata “*stato*” di Eropa. Pada awal abad ke-5 kita telah mengenal kerajaan yang bernama Tarumanegara, negara yang daerahnya meliputi daerah sekitar lembah sungai Citarum di Jawa Barat di bawah pimpinan Raja Purnawarman. Begitu pula penggunaan nama-nama yang menunjukkan kepala negara atau setidaknya pemegang peranan penting dalam kehidupan negara tidaklah sedikit, seperti Kartanegara (Raja Singasari), Jayanegara (Raja Majapahit 1309-1349), Rajasanegara (Raja Majapahit 1350-1389), buku ternama Negara Kertagama, karya Empu Prapanca (1365) yang menggambarkan beberapa keadaan dalam tata pemerintahan Majapahit.⁴

Pemikiran tentang negara dan hukum timbul bersamaan dengan adanya negara itu sendiri. Jauh sebelum negara dan hukum disistematisasikan menjadi ilmu pengetahuan, negara sudah ada pada zaman purba (kuno). Jika negara sudah ada pada zaman purba, atau bersamaan dengan adanya masyarakat mula-mula, pemikiran tentang negara terjadi pertama kali pada bangsa Yunani kuno, kira-kira pada abad ke-5 Sebelum

⁴ A. Ubaidillah and Abdul Rozak, *Demokrasi, HAM, Dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000), 32.

Masehi. Pemikiran ini pertama kali diungkapkan oleh para filsuf dan pemikir Yunani, mulai dari Socrates, Plato, Aristoteles, dan lain-lain.⁵

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara adalah suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritori) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia. Sekumpulan manusia-manusia ini merupakan suatu masyarakat tertentu yang di dalamnya 'negara' bukan merupakan satu-satunya organisasi diantara mereka. Dalam hal ini, terdapat organisasi lain di dalamnya seperti organisasi-organisasi keagamaan, kesusilaan, kepartaian, perdagangan yang terlepas dari soal kenegaraan.

Bieren de Haan mengemukakan suatu pandangan bahwa negara pada hakikatnya adalah sebuah organisasi yang terdiri atas kesatuan-kesatuan masyarakat yang lahir karena suatu kehendak tertentu. Adanya masyarakat sebagai sebuah kesatuan terjadi secara alami karena watak manusia sebagai mahluk sosial. Sedangkan adanya negara tidak terjadi secara alamiah, tetapi karena adanya suatu kehendak yang didasari oleh pemikiran-pemikiran tertentu. Kehendak dan pemikiran itu diwujudkan ke dalam suatu cita yang dapat menjembatani kepentingan-kepentingan bersama kesatuan-kesatuan masyarakat tadi. Dengan demikian, cita yang ada pada setiap masyarakat,

⁵ Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara Dan Politik*, (Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006), 20.

yaitu *volksgeemenschapsidee* berubah menjadi cita negara atau *staatsidee*. Menurut Biren de Haan, negara adalah peningkatan lebih tinggi dari ide yang berkembang dalam kesatuan-kesatuan masyarakat yang telah ada dahulu sebelum mereka membentuk negara.⁶

Para sosiolog mengatakan bahwa negara adalah kelompok persekutuan hidup orang yang banyak jumlahnya dan terikat oleh perasaan senasib dan seperjuangan. Membicarakan negara sesungguhnya membicarakan masyarakat manusia, karena unsur manusia merupakan suatu keharusan dalam membentuk kelompok masyarakat. Dapat dikatakan bahwa hidup bermasyarakat merupakan suatu kebutuhan esensial bagi manusia. Masyarakat tadi menjelma menjadi suatu kelompok yang mempunyai ide dan cita-cita serta berkeinginan untuk bersatu. Adanya ide atau cita-cita untuk bersatu serta kesatuan yang mereka bentuk tersebut merupakan kesatuan senasib dan seperjuangan yang oleh pengamatan ilmu modern disebut adanya tekad untuk membentuk suatu *nation* (bangsa).

Earl L. Shoup memberi definisi negara sebagai berikut : *The State is a community of human beings occupying a definite territory, possessing an authoritative agency called government, and independent in laws and government of all outside agencies.*⁷

⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 4.

⁷ Earl L. Shoup, *The Government of the American People*, Cian and Company, Boston, etc., 1946, hal.4.

Sedangkan R.M. Mac Iver member definisi negara sebagai berikut :

“The state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power maintains within a community territorially demarcated the universal external conditions of social order”.⁸

Dari definisi yang dikemukakan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa tiga unsur minimal yang harus dimiliki agar dapat menjadi suatu negara, yakni :

1. Harus ada masyarakat;
2. Harus ada wilayah atau teritori;
3. Harus ada pemerintah atau kekuasaan.⁹

Ketiga syarat tersebut mempunyai hubungan satu sama lain. Agar tiga syarat tadi dapat berjalan dengan tertib, lancar, dan adil, maka hubungan mereka harus terlebih dahulu diatur oleh hukum, baik hukum tertulis seperti undang-undang, maupun hukum yang tidak tertulis seperti konvensi.

Sebenarnya tidak diketahui dengan pasti sejak kapan negara hukum itu muncul, namun sebagai suatu konsepsi, secara umum telah disepakati

⁸ R.M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford University Press, 1960, hal.22.

⁹ Muchtar Affandi menyebutkan empat unsur pokok yang merupakan atribut negara, yaitu : penduduk, wilayah, pemerintah, dan kedaulatan. Keempat unsur pokok tersebut merupakan suatu keharusan mutlak, sehingga kesemuanya harus lengkap ada. Apabila salah satu unsur pokok tidak ada, maka negara sebagai suatu unit yang utuh tidak ada. Lihat Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan Suatu Studi Perbandingan*, Bandung, Lembaga Penerbitan Fak.Sosial Politik UNPAD Bandung, 1977, hal.176-177. Lihat Pula Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, dalam *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif : Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Bandung, CV. Pustaka Setia, hal.68-75, 2007.

oleh para sarjana bahwa gagasan awal tentang negara hukum itu muncul pada tulisan Plato, *Nomoi*, yang di dalamnya dikemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.¹⁰ Gagasan Plato ini didukung dan dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya, Aristoteles, dalam salah satu karyanya, *Politica*. Aristoteles menyatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.¹¹

Istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum dalam kepustakaan dikenal juga dengan istilah *rechtstaat*, *etat de droit*, *the state according to law*, *legal state* dan *rule of law*, atau dalam istilah yang lahir dari ideology komunis disebut *the principle of socialist legality*.¹²

Notohamidjojo menyebut “negara hukum atau *rechtstaat*”¹³, sedangkan Muhammad Yamin menyebut Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtstaat*, *government of law*).¹⁴ Dari kedua istilah yang disebutkan kedua tokoh tersebut, sulit untuk menghilangkan nuansa *rechtstaat* dari pengertian negara hukum.

¹⁰ Tahir Azhary, *Negara Hukum* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 66.

¹¹ Dikutip dari Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1995, h. 20

¹² Rini Irianti Suwandi, *Pengaturan dan Implementasi Sistem Pengupahan Bagi Para Pekerja Dalam Hukum Ketenagakerjaan Positif di Indonesia*, Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 2009, hal. 83.

¹³ Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, hal. 27.

¹⁴ Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hal. 72.

Saat ini terdapat lima konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan setiap konsep memiliki karakteristik dan ciri-ciri yang berlainan. Kelima konsep tersebut adalah : (1) *Rechtstaat*, suatu konsep negara hukum yang dikenal di Belanda, (2) *The rule of law*, yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon, seperti Inggris dan Amerika Serikat, (3) *Socialist legality*, yang dianut di negara-negara komunis, (4) Negara hukum Pancasila, suatu konsep negara hukum yang didasari oleh ideologi Pancasila, (5) Nomokrasi Islam, negara hukum yang mengacu kepada hukum Islam.¹⁵

Pemikiran tentang negara hukum muncul sekitar abad ke-19, yakni dengan kemunculan konsep *rechtsstaat* dari Friedrich Julius Stahl dan konsep *the rule of law* dari A.V. Dicey. Tidak diketahui dengan pasti apakah Stahl dan Dicey ketika merumuskan gagasannya dipengaruhi oleh konsepsi negara hukum Plato dan Aristoteles, namun dapat diperkirakan bahwa gagasan negara hukum yang muncul pada abad 19 itu bertolak dari semangat liberalisme dan individualisme yang sangat menjunjung tinggi hak-hak individu. Dengan kata lain, gagasan negara hukum yang muncul pada abad ini, didorong oleh keinginan untuk melindungi hak-hak asasi warga negara dengan cara membatasi kekuasaan raja yang mutlak. Atas dasar itu, maka tampak bahwa perlindungan hak-hak asasi warga negara ini menempati posisi sentral dalam rumusan Stahl dan Dicey.

¹⁵ Azhary, *Negara Hukum*, 211.

Gagasan Stahl bermaksud untuk melindungi hak-hak asasi manusia, karenanya penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan kepada undang-undang. Teori trias politica dimaksudkan agar kekuasaan tidak menumpuk pada satu tangan, jika pemerintah melanggar hak asasi, maka harus ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Upaya melindungi hak-hak asasi warga negara melalui pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten*), kemudian melahirkan konsep pembagian kekuasaan (*machtenverdeling*), pemisahan kekuasaan (*machtenscheiding*), dan *check and balances* antar lembaga kekuasaan negara. Melalui pemencaran kekuasaan, pembagian dan pemisahan kekuasaan, serta *check and balances* ini diharapkan hak-hak asasi manusia dapat terpelihara dari tindakan tirani raja.¹⁶ Hal ini dapat dipahami bahwa gagasan awal tentang negara hukum itu berkisar pada persoalan bagaimana kekuasaan raja itu agar tidak sewenang-wenang; dan bagaimana hak-hak asasi manusia dapat dilindungi. Agar cara-cara penyelenggaraan kekuasaan negara berjalan secara pasti dan hak-hak asasi manusia mendapatkan jaminan, maka perlu diatur oleh hukum. Dengan merujuk kepada pendapat Burkens, negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Ikatan antara

¹⁶ Van der Pot dan Donner, *Handboek van Het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Wllink Zqole, 1989, h. 493-494.

negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki.¹⁷ Hukum yang menjadi dasar kekuasaan dan penyelenggaraan negara itu tertuang secara tertulis dalam dokumen resmi, yang kemudian dikenal dengan konstitusi. Dengan demikian, secara sederhana dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah negara yang diatur oleh konstitusi atau hukum tertulis, dengan tetap memperhatikan dan menjunjung tinggi hukum tidak tertulis.

Menurut Bagir Manan, konsep negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep itu, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁸

Tugas pemerintah telah jauh berkembang dan semakin luas mengawasi kehidupan warga negara. Intervensi pemerintah tersebut memasuki hampir pada setiap segi kehidupan masyarakat, sehingga pengertian asas legalitas ikut juga berubah. Semula pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid ven bestuur*) menjadi

¹⁷ Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Jakarta, Universitas Indonesia, 25 April 1992, h. 8.

¹⁸ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Bandar Lampung, FH- UNILA, 1996, hal.16.

pemerintahan berdasar atas hukum (*rechtsmatigheid ven bestuur*).

Perubahan tersebut menunjukkan telah terjadi perubahan nilai, rakyat tidak lagi harus bersikap konfrontatif terhadap kekuasaan pemerintah, dan menganggap pemerintah sebagai partner untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran. Dalam upaya mencapai kemakmuran itu, maka asas legalitas dituntut untuk lebih longgar sehingga menjadi *doelmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan manfaat.¹⁹

Tugas pemerintah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Menurut Mac Iver sebagaimana dikutip Ateng Syafrudin, mengemukakan bahwa tugas pemerintah meliputi 3 (tiga) golongan, yaitu :

1. *Cultural function*;
2. *General welfare function*;
3. *Function economic control*.²⁰

Sedangkan mengenai fungsi negara, Friedman menyebutkan 4 (empat) macam fungsi, yaitu :

1. Sebagai *provider*, negara bertanggung jawab dan menjamin standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya.

¹⁹ Azhary, *Negara Hukum*, 212.

²⁰ Ateng Sjafruddin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*, Bandung, Citra Aditya, 1999, hal. 2.

2. Sebagai *regulator*, negara mengadakan peraturan kehidupan bernegara.
3. Sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan sector ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha.
4. Sebagai umpire, menetapkan standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sekitar ekonomi, antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha.²¹

Perkembangan pemahaman terhadap negara hukum terjadi pada abad ke-20. Negara hukum dalam arti formal sebagai penjaga ketertiban dan keamanan (*nachwacherstaat*) mulai berubah dan bergeser menjadi *welvaarstaat*, yakni negara yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat atau dikenal juga sebagai *verzorgingsstaat* atau *modern staats*.²²

Sejalan dengan pemikiran di atas, P. de Haan berpendapat bahwa negara hukum modern bukan saja negara hukum yang berungsi sebagai penjaga malam, melainkan negara hukum kesejahteraan atau negara hukum sosial (*de modern staats is niet allen rechtsstaat in de negentien de eeuwje zijn, maar ook verzorgingsstaat of zo men wil sociale rechtsstaat*).²³

²¹ W. Friedman, *The state and The Rule of Law in Mixed Economy*, dalam Irfan Fachrudin, *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Disertasi, Program Pacasarjana, Universitas Padjadjaran Bandung, 2003, hal. 44.

²² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1997, hal. 77.

²³ P. de Haan, et.al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel I, Ontwikelling Organisatie, Instrumentarium, Keuwer-Deventer, 1986, hal. 15.

Lebih lanjut de Haan mengemukakan 4 (empat) unsur dan karakteristik negara kesejahteraan, yaitu :

1. *De sociale grondrechten besherman op een bijzondere wijze de daarmee corresponderende social wetgeving* (hukum dasar memberikan perlindungan sosial secara husus yang menjadi sumber hukum dari semua peraturan perundang-undangan dalam urusan sosial).
2. *Ze scheppen en plicht Voor de overhead om zodanige voorzieningen te treffen dat de matschappelijke ziveel nogelijk in overseen stemming is met wat de sociale gronrechten de burger goegen teverzaakeren* (Mewajibkan pemerintah untuk mengadakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai hak yang benar-benar nyata sesuai dengan cita-cita dalam Undang-undang Dasar).
3. *Ze stimuleren tot niuwe voorzieningen waar nit rechter voor burger kunnen voortvloeien* (Undang-undang harus memacu atau membangkitkan pengadaan jaminan sosial yang baru untuk mendorong pemberdayaan hak-hak rakyat).
4. *Ze vorman een uitgangspuht voor de gedachtenwisseling nissen regering eb parlement over de mate en het tempo waarin en de wijze waarop en uitvoering aan deze rechten zal moeten warden gegeren* (Dalam berbagai hak yang tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan parlemen).²⁴

²⁴ *Ibid*, hal. 17.

Secara historis, konsepsi negara hukum itu mengalami perkembangan dari model *legal state* menjadi *welfare state*. *Legal state* atau negara hukum klasik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) *Staatsonthouding*, yakni pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least government is the best government*”, dalam arti pemerintah yang paling sedikit intervensinya dalam kehidupan warga negara adalah sebagai pemerintahan yang terbaik, dan dalil “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat.
- b) Pemerintah atau eksekutif hanya menjalankan UU yang dibuat oleh legislatif; karena itu pemerintah berpegang teguh pada asas legalitas.
- c) Pemerintahan yang pasif sehingga model negara ini disebut *nachtwakkersstaat* (negara pekerja malam) atau *nachtwachtersstaat* (negara penjaga malam).

Di Inggris dan Eropa Barat umumnya, pada saat yang sama berkembang juga negara kesejahteraan (*welfare state*).²⁵ *Welfare State* dari segi ekonomi berusaha untuk tetap melaksanakan kebaikan-kebaikan sistem kapitalisme pada satu pihak, dan pada pihak lain berusaha untuk

²⁵ Soetrisno, *Welfare State dan Welfare Society Dalam Ekonomi Pancasila*, Yogyakarta, Badan Penelitian Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, 1999, hal. 111.

melaksanakan kebaikan-kebaikan sita-cita sosialisme yang sekaligus berusaha untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi keburukan-keburukan sistem kapitalisme.

Sedangkan konsepsi *welfare state* atau negara hukum modern lahir menjelang Perang Dunia kedua, memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) *Stantsbemocienis*, yakni negara dan pemerintah dapat melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara dalam rangka mewujudkan *bestuurszorg* atau kesejahteraan umum;
- b) Pemerintah dilekati dengan kewenangan di bidang legislasi atau kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, terutama dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan;
- c) Pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat;
- d) Pemerintah dilekati dengan kewenangan yang luas atau *freies Ermessen*, yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*).

Tugas pemerintah dalam negara kesejahteraan telah jauh berkembang, karena hampir setiap bidang kehidupan masyarakat diurus oleh pemerintah. Pembuat undang-undang terkadang sulit memprediksi kebutuhan-kebutuhan apa yang harus diatur di masa mendatang, sehingga perundang-undangan tidak dapat mengatur hak dan kewajiban serta kepentingan warga negara secara lengkap.

Dalam perkembangan pemikiran tentang negara hukum, dikenal pula konsep negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*),²⁶ yakni suatu negara yang di dalamnya memuat prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi, atau suatu negara yang mengupayakan terwujudnya prinsip-prinsip negara hukum yang dijalankan melalui mekanisme demokrasi atau melibatkan sebanyak mungkin partisipasi rakyat dalam penentuan berbagai kebijakan publik. Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Pada abad ke 20 dan memasuki abad ke 21, diskursus tentang negara hukum ini paling banyak menyita perhatian. Menurut Budiono, pada babak sejarah sekarang adalah sukar untuk membayangkan negara tidak sebagai negara hukum. Setiap negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan masyarakat internasional menjelang abad XXI paling sedikit

²⁶ Prinsip-prinsip negara hukum demokrasi: a. Prinsip-prinsip negara hukum: 1) Asas legalitas, 2) Perlindungan hak-hak asasi, 3) Pemerintah terikat pada hukum, 4) Paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. b. Prinsip-prinsip demokrasi: 1) Perwakilan politik, 2) Pertanggungjawaban politik, 3) Pemencaran kewenangan, 4) Pengawasan terhadap pemerintahan, 5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan, 6) rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*). Prinsip-prinsip ini disarikan dari J.B.J.M. ten Berge, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J.Tjeenk Willink, Deventer, 1996, h. 34-38, lihat juga rumusan yang hampir senada, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Adm ini stratief Recht*, Uitgeverij Lemma BV. Utrecht, 1995, h. 41-49, bandingkan juga dengan F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeck, *Inleiding in Het Staats-en Adm ini stratief Recht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985, h. 32

secara formal akan memakmurkan dirinya sebagai negara hukum.²⁷ Dalam kaitan ini, A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak ada satu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya “negara berdasar atas hukum”.²⁸ Kehadiran negara hukum yang bersifat demokratis dan mengusahakan keadilan sosial dianggap sebagai suatu keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.²⁹ Agaknya konsepsi negara hukum bukan saja telah menjadi alternatif paling ampuh dalam menangkal penyalahgunaan kekuasaan dan sebagai upaya untuk melenyapkan atau sekurang-kurangnya meminimalisir pelanggaran hak asasi manusia oleh pemegang kekuasaan, tetapi juga sebagai alasan untuk dapat terlibat dalam pergaulan internasional.

Menurut SF Marbun sebagaimana dikutip Ni'matul Huda,³⁰ dinyatakan bahwa di negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van*

²⁷ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Jakarta, Grasindo, 1990, hal. 163.

²⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994, h. 6.

²⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsi-prinsi Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1988, h. 281

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 77.

bestuur). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.

Untuk menghindari penggunaan kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam batas-batas hukum, maka kehadiran dan peranan hukum administrasi negara menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu asas penting dari negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas ini adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Sedangkan gagasan negara

hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Sjachran Basah berpendapat bahwa asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.³¹ Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the study of law of the Constitution*.³²

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sedangkan konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.³³

³¹ Padmo wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematika dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*, Jakarta, Melati Studi Group, 1997, hal. 30.

³² Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 73.

³³ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal. 72.

Dalam pandangan Wirjono Prodjodikoro³⁴, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

1. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya, baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku.

Undang-undang Dasar 1945 termasuk salah satu dokumen konstitusi yang paling singkat dibandingkan dengan konstitusi negara lain. Meskipun Undang-undang Dasar 1945 merupakan naskah konstitusi yang singkat, negara yang hendak dijelmakannya secara normatif memenuhi syarat-syarat sebuah negara hukum. Bahkan penjelasan umum UUD dengan tegas mengatakan bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional dan bukan berdasarkan atas absolutisme.³⁵

Paham negara hukum mengandung makna adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip

³⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung, Eresco, 1971, hal. 38.

³⁵ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996, hal. 40-41.

pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya jaminan hak asasi manusia dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar.

Negara hukum dalam pengertian modern sekarang, tentu tidak dapat dibatasi dengan asas legalitas yang kaku, dalam arti penyelenggara negara hanya dapat bertindak berdasarkan aturan-aturan hukum yang tegas, yaitu aturan-aturan yang telah ada sebelum tindakan itu dilakukan Untuk menjalankan tugasnya dengan sempurna, para penyelenggara negara memerlukan keleluasaan bertindak berdasarkan kepentingan umum, tentunya dengan memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku.³⁶

³⁶ Sudargo Gautama, *Op.Cit.*, hal. 8-11.

Dasar konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara hukum terdapat dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945³⁷. Sebelum amandemen, pernyataan Indonesia sebagai negara hukum ditemukan dalam penjelasan UUD 1945. Dilihat dari segi bentuk negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut desentralisasi³⁸. Sistem desentralisasi mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat, tetapi dilaksanakan juga oleh satuan pemerintahan daerah. Di samping itu, Indonesia merupakan negara yang menganut ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*) dan dapat dikategorikan sebagai negara hukum demokratis.³⁹

Dengan merujuk pada unsur-unsur negara hukum, berikut ini ditampilkan beberapa ketentuan konstitusional negara hukum Indonesia yang menganut desentralisasi dan berorientasi pada kesejahteraan. *Pertama*, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28 A sampai 28 UUD 1945; *Kedua*, pemencaran kekuasaan negara yang berbentuk pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal tampak

³⁷ Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002, Bandung, Pustaka Setia, 2002, hal. 214.

³⁸ Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 disebutkan, “ Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”, dan dalam Pasal 18 ayat (1) ditegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

³⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara pusat dan daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 1990, hal. 245.

pada pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada DPR (Pasal 19, 20, 21, 22 UUD 1945), kekuasaan Presiden (Pasal 4 sampai Pasal 15 UUD 1945), kekuasaan kehakiman (Pasal 24 UUD 1945), dan beberapa supra struktur politik lainnya. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara vertical muncul dalam wujud desentralisasi, yaitu dengan pembentukan dan pemberian kewenangan kepada satuan pemerintahan daerah (Pasal 18 UUD 1945). Menurut Bagir Manan, pemencaran kekuasaan menurut desentralisasi adalah pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara badan-badan kenegaraan, yaitu antara negara dan satuan daerah pemerintahan lebih rendah yang sama-sama sebagai badan publik⁴⁰; *Ketiga*, prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan melalui Undang-undang Dasar”, *Keempat*, penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, *Kelima*, pengawasan oleh hakim yang merdeka, yang merupakan implementasi dari Pasal 24 UUD 1945 dan beberapa undang-undang organik tentang kekuasaan kehakiman dan lembaga-lembaga peradilan; *Keenam*, pemilihan umum yang dilakukan secara periodek, *Ketujuh*, tersedianya tempat pengaduan bagi rakyat atas tindakan pemerintah yang merugikan warga negara, yakni upaya administratif, PTUN, dan Komisi Ombudsman.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 246

Dasar konstitusional bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan, diisyaratkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 mengenai tujuan negara, yang mengisyaratkan konsep *welfare state* Indonesia, yaitu “.... Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial....”⁴¹

Berdasarkan kutipan alinea keempat pembukaan UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa tugas pokok negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, tidak jauh berbeda dengan negara kesejahteraan pada umumnya.. Pemerintah Indonesia sebagai suatu *welfare state* dituntut memainkan peranan yang luas dan aktif, karena ruang lingkup urusan kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah seperti itu sebagai *Bestuurzorg* atau *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal ini, kewajiban bagi pemerintah Indonesia itu tidak semata-mata melaksanakan tugas di bidang pemerintahan saja, tetapi melaksanakan juga kesejahteraan sosial atau untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur⁴². Di samping itu, terdapat pula kewajiban negara dan

⁴¹ Undang-undang dasar 1945 Setelah Amandemen Keempat, Op.Cit, hal. 14.

⁴² Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hal. 145. Lihat Pula Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1985, hal. 2-3.

pemerintah untuk mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Berbeda dengan kemunculan konsep *welfare state* di negara-negara Eropa yang lahir sebagai reaksi atas kegagalan *legal state* atau muncul dari proses kesejarahan, konsep *welfare state* Indonesia muncul bersamaan dengan lahirnya Indonesia. Sejak awal kelahirannya, Indonesia ditempatkan sebagai negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan sosial, sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Menurut Tahir Azhary, jika di Barat negara kesejahteraan baru dikenal sekitar tahun 1960, maka bangsa Indonesia sudah merumuskannya pada tahun 1945 oleh Soepomo Bapak Konstitusi Indonesia⁴³. Pemikiran mengenai *welfare state* Indonesia muncul pada saat perumusan UUD 1945. Moh. Yamin mengatakan, "... bahwa negara yang akan dibentuk ini hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaannya". Lebih lanjut disebutkan, "Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan

⁴³ Azhar, *Op. Cit*, hal. 145i

sosial”.⁴⁴ Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). Bahkan *Rechtsstaat* Indonesia itu ialah *Rechtsstaat* yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Rechtsstaat* itu ialah *Rechtsstaat* yang material, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut negara Pengurus, suatu terjemahan dari *verzorgingsstaat*.⁴⁵

Konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut *rechtsstaat* sekarang dinetralkan menjadi negara hukum saja, tanpa label *rechtsstaat* yang diletakkan di dalam kurung. Dengan demikian, politik hukum tentang konsepsi negara hukum menganut unsur-unsur yang baik dari *rechtsstaat* dan *the rule of law*, bahkan sistem hukum lain sekaligus.⁴⁶

Apabila diteliti, UUD 1945 (sebelum amandemen), akan ditemukan unsur-unsur negara hukum tersebut di dalamnya, antara lain : *pertama*, prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2), *kedua*, pemerintahan berdasarkan konstitusi (penjelasan UUD 1945), *ketiga*, jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Pasal 27, 28, 29, 31), *keempat*, pembagian kekuasaan (Pasal 2, 4, 16, 19), *kelima*, pengawasan peradilan (Pasal 24), *keenam*, partisipasi warga

⁴⁴ *Ibid*, hal. 69.

⁴⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hal.7.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 2007, hal. 50-51.

negara (Pasal 28), *ketujuh*, sistem perekonomian (Pasal 33).

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum secara tegas disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) Pasal 1 ayat (3) : Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*). Indikasi bahwa Indonesia menganut konsepsi *Welfare State* terdapat pada kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara, sebagaimana yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi : Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia”. Tujuan-tujuan ini diupayakan perwujudannya melalui pembangunan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam program jangka pendek, menengah, dan panjang.

Setiap negara di dunia mempunyai tata nilai yang hidup dan berakar pada bangsa itu dalam berbagai ideologi yang dianutnya. Demikian pula dengan bangsa Indonesia, yang terdiri dari berbagai suku bangsa, adat, kebudayaan, keragaman bahasa, struktur masyarakat dan agama. Kenyataan bahwa di Indonesia mengenal beberapa sistem hukum yang berlaku, yaitu sistem hukum tertulis, sistem hukum tidak tertulis dan hukum agama. Semua sistem-sistem hukum itu bertujuan untuk mengatur kehidupan dan pergaulan masyarakat Indonesia kearah ketertiban sehingga tercapai kesejahteraan dan keadilan.

Dalam negara hukum Indonesia yang berkarakter Pancasila, maka semua aparat pemerintah/negara termasuk juga warga negara berpedoman pada supremasi hukum. Fakta-fakta dan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat Indonesia menggambarkan bahwa makna hukum di Indonesia adalah keseluruhan ketentuan hidup, yang tertulis maupun tidak tertulis, sebagai perintah yang bersumber dari hati nurani manusia, yang bertujuan untuk mencapai kebahagiaan, kepastian dan keadilan.

Idealitas negara berdasarkan hukum ini, pada dataran implementasi memiliki karakteristik yang beragam sesuai dengan muatan lokal, falsafah bangsa, ideologi negara dan latar belakang historis masing-masing negara. Oleh karena itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model, seperti negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep *Socialist Legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.

Menurut Philipus M. Hadjon⁴⁷, karakteristik negara hukum Pancasila tampak pada unsur-unsur yang ada dalam negara Indonesia, antara lain :

1. Keserasian hubungan antar pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal. 74.

2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negar.
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sedangkan Tahir Azhari⁴⁸ menyatakan bahwa negara hukum Indonesia memiliki cirri-ciri sebagai berikut :

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara.
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Kebebasan beragama dalam arti positif.
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang.
5. Asas kekeluargaan dan krukunan.

Dari uraian di atas, terdapat perbedaan pandangan dari kedua pakar hukum. Hal ini lebih disebabkan oleh perbedaan titik pandang. Tahir azhary melihatnya dari hubungan antara agama dan negara, sedangkan Philipus M. Hadjon memandangnya dari aspek perlindungan hukum bagi rakyat. Namun demikian, unsur-unsur yang dikemukakan oleh kedua pakar sesungguhnya terdapat dalam konsep negara hukum Indonesia. Artinya, unsur-unsur yang dikemukakan keduanya saling melengkapi.

⁴⁸ Tahir Azhari, *Negara Hukum, Op.Cit*, hal.72.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945 dengan kalimat “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)...”, dalam Perubahan UUD 1945 pernyataan prinsip negara hukum itu penuangannya di dalam konstitusi dipindahkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) dengan kalimat yang netral, yaitu : “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum.

Penetralan kalimat ini bukan tidak penting karena di dalamnya terkandung konsep prismatic tentang negara hukum, yakni penggabungan unsur-unsur baik dari berbagai konsep yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu (*integratif*) yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Dalam konteks ini, konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechtsstaat* sekaligus prinsip rasa keadilan di dalam *rule of law* serta nilai spiritual dari hukum agama. Hukum agama dan segala ketentuan proseduralnya (*rechtsstaat*) diterima di dalam negara hukum Indonesia tetapi semua itu harus diletakkan dalam rangka menegakkan keadilan (*the rule of law*); ketentuan-ketentuan tertulis yang menghalangi keadilan dapat ditinggalkan. Penguatan dari konsepsi ini adalah penyebutan di dalam fungsi kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan seperti tertulis pada pasal 24 ayat (1) serta penegasan di

dalam pasal 28D ayat (1) tentang hak memperoleh kepastian hukum yang adil dan pasal 28H bahwa hukum harus dibangun berdasarkan keadilan dan kemanfaatan.⁴⁹

Berdasarkan konsepsi di atas, maka di dalam negara hukum, hukumlah yang merupakan pemegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dalam paham negara hukum harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hal. 51.

Dalam suatu negara hukum setiap penyelenggaraan negara baik melalui lembaga-lembaga negara yang telah terbagi secara horizontal maupun secara vertikal, semuanya harus menyelenggarakan kegiatannya berdasarkan aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan mendasar dari *rechtsstaat* adalah bahwa semua tindakan pemerintahan itu harus berdasarkan pada peraturan hukum yang berlaku.⁵⁰ Khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit atau dalam pengertian administrasi negara, prinsip ini dikenal dengan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *wetmatigheid van bestuur*). Asas legalitas merupakan salah satu prinsip negara hukum yang sangat penting. Menurut Stout, asas legalitas menentukan bahwa pemerintahan tunduk pada undang-undang.⁵¹ Sjachran Basah⁵² mengatakan bahwa asas legalitas itu merupakan upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Dengan berdasarkan pada asas legalitas, setiap aktifitas pemerintah itu memiliki legitimasi untuk mempengaruhi atau melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara. Asas legalitas dalah penting untuk menilai apakah organ atau aparat pemerintahan itu benar-benar mempunyai kewenangan untuk melakukan

⁵⁰ Van der Pot dan Donner, *Op.Cit*, hal. 50.

⁵¹ HD. Stout, *Op.Cit*, hal. 28

⁵² Sjachran Basah, *Op.Cit*, hal. 2.

tindakan itu, sebab kalau tidak, maka tindakan itu merupakan tindakan yang tidak sah.⁵³

Meskipun demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintah tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkrit dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionare power*) melalui *freies ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Freies Ermessen ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif. Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan, yaitu : *pertama*, paham pembagian kekuasaan yang menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ, karena itu

⁵³Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1991, hal. 28.

fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, dalam negara kesejahteraan, pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; *ketiga*, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat serta mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Freies Ermessen merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah⁵⁴ mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum sebagai berikut :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik.
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara.
3. Sikap tindak ini dimungkinkan oleh hukum.
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri.
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya

⁵⁴ Sjachran Basah, *Op.Cit*, hal. 3.

terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Karena itu, sesungguhnya yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan

menurut Undang-undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

C. Demokrasi dan Transisi Demokrasi

Konsep demokrasi sebagai suatu sistem politik tidak bisa dipisahkan dari para filsuf Yunani. Tetapi pada pertengahan abad ke-20, arti demokrasi mengalami pergeseran paradigma: Pertama, demokrasi didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan; kedua, demokrasi dipahami berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah; dan ketiga, demokrasi merupakan salah satu prosedur untuk membentuk pemerintahan. Prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin politik secara kompetitif oleh rakyat dengan melalui pemilihan umum secara langsung. Di sini, Joseph A. Schumpeter mendefinisikan demokrasi dengan istilah-istilah “kehendak rakyat” (*the will of the people*) (sumber) dan “kebaikan bersama” (*the common good*) (tujuan). Oleh karenanya, menurut Schumpeter demokrasi dinamakan sebagai metode demokratis.

Metode demokratis menurut Schumpeter adalah: “Pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik yang menyadari kebaikan umum dengan membuat masyarakat memutuskan masalah-masalah sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk berkumpul dalam rangka melaksanakan kehendaknya.”

Dengan deskripsi ini, menunjukkan bahwa demokrasi dapat dilihat dari dua dimensi yaitu; dimensi kontes dan partisipasi. Demokrasi juga mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan.

Selain dua dimensi tersebut, dalam sejarah teori demokrasi terdapat perbedaan yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan atau suatu bentuk perwakilan kekuasaan. Dari perbedaan ini, telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi. Pertama, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warganegara terlibat secara langsung. Kedua, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari para warganegara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. Ketiga, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai.

Di sisi lain, Anthony Giddens menyebutnya demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi dengan istilah demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif bertolak belakang dengan demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan. Menurut Giddens bahwa demokrasi deliberatif adalah suatu cara

untuk mencapai kesepakatan mengenai kebijakan-kebijakan atau keputusan-keputusan dalam wilayah politik yang dikehendaki oleh masyarakat .

Reformasi 1998 menandai akhir runtuhnya sistem politik otoriter dan awal dari sistem politik demokratis. Pada saat itulah, gelombang demokratisasi dimulai untuk merubah bentuk pemerintahan otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis. Peralihan dari negara otoriter menuju negara yang demokratis diawali dengan transisi menuju demokrasi. Sebuah gelombang demokratisasi, menurut Huntington, yaitu sekelompok transisi dari rezim nondemokratis atau birokratik otoriter menuju rezim demokratis, yang terjadi dengan kurun waktu tertentu dan jumlahnya secara signifikan lebih banyak daripada transisi menuju arah sebaliknya.

Transisi gelombang demokrasi merupakan proses politik yang kompleks yang melibatkan berbagai kelompok yang berjuang untuk memperoleh dan memperebutkan kekuasaan dengan melalui pemilihan umum secara langsung. Huntington kemudian menggambarkan bahwa dalam transisi menuju demokrasi terdapat tiga tahapan yang harus dipenuhi yaitu transformasi, replacement dan transplacement.

Pertama, transformasi: dalam konteks transformasi, pihak-pihak yang berkuasa pada rezim otoriter berperan penting menentukan dalam mengakhiri rezim itu dan mengubahnya menjadi sebuah sistem demokratis. Secara keseluruhan, transformasi menjadi penyebab sekitar 16 dari 35 transisi gelombang ketiga yang telah berlangsung atau mulai berlangsung

menjelang akhir dasawarsa 1980. Dengan demikian, kelompok-kelompok yang terlibat dalam politik demokratisasi memiliki baik tujuan yang bertentangan maupun yang sama. Kelompok pembaharu dan kelompok konservatif tidak sepakat mengenai liberalisasi dan demokratisasi, akan tetapi mereka agaknya memiliki kepentingan yang sama dalam membatasi kekuasaan kelompok-kelompok oposisi. Kelompok moderat dan kelompok radikal memiliki kepentingan yang sama dalam menumbangkan rezim yang sedang berkuasa dan merebut kekuasaan, tetapi mereka tidak sepakat tentang rezim macam apa yang seharusnya mereka dirikan. Tiga macam interaksi yang menentukan dalam proses demokratisasi adalah interaksi antara pemerintah dengan kelompok oposisi, interaksi antara kelompok pembaharu dan kelompok konservatif dalam pemerintah koalisi, dan interaksi antara kelompok moderat dan kelompok ekstremis di dalam kelompok oposisi.

Kedua, Replacement (pergantian): model replacement, sangat berbeda dengan proses sebelumnya yaitu proses transformasi. Kelompok pembaharu masih lemah atau tidak ada dalam rezim itu. Unsur-unsur yang dominan dalam pemerintahan adalah kelompok konservatif yang dengan gigih menentang perubahan rezim. Dampaknya, demokratisasi baru bisa terwujud apabila kelompok oposisi makin kuat dan pemerintah semakin lemah sehingga jatuh dengan sendirinya atau digulingkan. Demokratisasi yang terjadi biasanya bekerjasama dengan penguasa. Hanya enam replacement terjadi menjelang tahun 1990. Dalam replacement, interaksi

antara pemerintah dengan kelompok oposisi serta interaksi antara kelompok moderat dengan kelompok ekstrimis berperan penting.

Ketiga, Transplacement: pada transplacement demokratisasi merupakan hasil aksi bersama pemerintah dan kelompok oposisi. Dalam pemerintah itu keseimbangan antara kelompok konservatif dengan kelompok pembaharu sedemikian rupa sehingga pemerintah bersedia merundingkan tetapi tidak bersedia memprakarsai perubahan rezim, berbeda dengan situasi di mana dominasi kelompok konservatif menimbulkan replacement. Dalam transplacement, interaksi utama adalah interaksi antara kelompok pembaharu dengan kelompok moderat yang perbedaan kekuatannya tidak begitu timpang dan masing-masing kelompok mampu mendominasi kelompok antidemokrasi yang berada pada masing-masing sisi dari garis pemisah antara pemerintah dengan pihak oposisi.

Oleh karenanya, kehadiran demokrasi sebagai tatanan kekuasaan yang bermartabat tidak dapat dilepaskan dari sejarah kekuasaan yang sentralistis dan sewenang-wenang baik yang bersumber dari keturunan, dominasi kekuasaan militer maupun oligarki politik lainnya. Kekuasaan yang otoritarian menjadi musuh umat manusia karena penguasa tidak hanya memonopoli kekuasaan tetapi juga penguasa tidak memonopoli kebenaran. Kebenaran sepenuhnya milik penguasa, akibatnya perbedaan pendapat bukan saja dianggap sebagai tindakan kriminal bahkan dianggap subversi yang harus ditindak oleh negara.

BAB III

OMNIBUS LAW DI INDONESIA

A. Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang

Kata omnibus jika dikaitkan dengan sistem hukum, memang lebih dekat dengan praktek di Amerika dan negara-negara dengan tradisi *common law system*. Sementara Indonesia mewarisi sistem hukum yang digunakan oleh Belanda, yaitu *civil law system*.¹ Dalam sistem hukum civil law, konsep omnibus law belum pernah terdengar karena dalam sistem hukum civil law tersebut lebih mengedepankan kodifikasi peraturan untuk mengatasi tumpang tindih dan parsialnya peraturan yang ada.²

Omnibus Law merupakan metode untuk membuat sebuah regulasi atau undang-undang yang terdiri atas banyak subyek atau materi pokok untuk tujuan tertentu guna menyimpangi suatu norma peraturan. Omnibus berbeda dengan rancangan peraturan kebanyakan dalam hal jumlah materi muatan yang dicakup, banyaknya pasal yang diatur (ukuran), dan terakhir dari sisi kompleksitas dalam sebuah undang-undang.³

¹ Novianto Murti Hantoro, "Konsep Omnibus Law Dan Tantangan Penerapannya Di Indonesia," *Parliamentary Review* Vol. II, no. No 1 (March 2020): 4.

² Adhi Setyo Prabowo et al., "Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia," *Jurnal Pamator* Vol 13, no. No 1 (April 2020): 4.

³ Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja, hlm. 6

Amerika sebagai salah satu negara yang menganut konsep omnibus law membuat peraturan Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21) yang merupakan undang – undang pengganti dari Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA). TEA-21 ini memuat dan sekitar 9012 section yang terdiri dari 9 BAB yang secara komprehensif mengatur transportasi dan jalan raya secara lengkap sehingga TEA-21 tidak memerlukan peraturan lainnya.⁴

Selain TEA-21, di Amerika juga terdapat *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* (OTCA). OTCA tersusun atas 10 BAB, 44 Subbab, dan 10013 Pasal yang ditujukan sebagai peraturan otoritatif yang mengatur negosiasi dalam perjanjian perdagangan timbal balik (*Uruguay Round*). OTCA merevisi secara luas dari Undang–undang Perdagangan, penyesuaian bantuan, dorongan ekspor, harmonisasi tarif, kebijakan perdagangan internasional, perdagangan pertanian dan telekomunikasi, perdagangan teknologi internasional, kebijakan daya saing, investasi asing, Undang-Undang Praktik Korupsi Asing, pengadaan pemerintah, kebijakan paten, Sematech, dan defisit anggaran.⁵

Selain Amerika, Australia juga mempraktikkan metode omnibus dalam undang-undang *Civil Law and Justice (Omnibus Amendments) Act*

⁴ Agnes Fitryantica, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia melalui Konsep Omnibus Law,” *Gema Keadilan* 6, no. 3 (December 14, 2019): 302, <https://doi.org/10.14710/gk.2019.6751>.

⁵ David E Birenbaum, “The Omnibus Trade Act Of 1988: Trade Law Dialectics,” *Journal of International Law* 10, no. 4 (n.d.).

2015. Undang-Undang ini mengamandemen Undang-Undang Banding Administratif Tribunal 1975, Undang-Undang Kebangkrutan 1966, Evidence Act 1995, Pengadilan Sirkuit Federal Australia Act 1999, Federal Court of Australia Act 1976 dan Undang-Undang Arbitrase Internasional 1974.⁶

Menurut Pakar Hukum Tata Negara Fahri Bachmid di dalam dunia ilmu hukum, konsep “omnibus law” merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistic.⁷

Menurut Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Savitri, Omnibus Law diartikan sebagai sebuah undang-undang (UU) yang dibuat untuk menysasar isu besar yang ada di suatu negara. “Selain menysasar isu besar, tujuannya juga untuk mencabut atau mengubah beberapa UU.”⁸

Maria Farida Indrati Guru besar ilmu perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia memaknai omnibus law sebagai suatu undang-undang baru yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku.

⁶ Mitch Fifield, “Civil Law and Justice (Omnibus Amendments,” Pub. L. No. Bill 2015 (2015), <https://www.openaustralia.org.au/senate/?id=2015-06-25.87.1>.

⁷ Bagir Manan and Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), 144.

⁸ Manan and Magnar, 144.

Menurutnya, undang-undang omnibus law tidak tepat jika disamakan dengan undang-undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*) yaitu undang-undang yang merupakan induk dari undang-undang lain sehingga kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang “anaknya” karena undang-undang payung inilah yang melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjutnya secara delegasi pada undang-undang lain.⁹

Omnibus law mencakup hampir semua substansi materi yang berhubungan. Undang-undang hasil Omnibus law mencerminkan sebuah integrasi, kodifikasi peraturan yang tujuan akhirnya adalah untuk mengefektifkan penerapan peraturan dengan menghapus atau mengubah 1 (satu) norma dan mengaturnya kembali dalam undang-undang yang dibentuk.

Omnibus law memang dipahami sebagai metode atau teknik pembentukan undang-undang dengan maksud untuk mengadakan perubahan sekaligus atas beberapa undang-undang yang ada dan berlaku sebelumnya. Artinya jika nanti rancangan undang-undang itu sudah sah menjadi undang-undang, maka sebutan omnibus law pun sebetulnya tidak terlalu penting lagi atau malah tidak diperlukan lagi, karena statusnya sudah resmi menjadi undang-undang sebagaimana undang-

⁹ Bayu Dwi Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” *Jurnal Rechtsvinding* Vol 9, no. No 1 (April 2020): 22.

undang lain pada umumnya.¹⁰ Hal tersebut juga sejalan dengan apa yang disampaikan oleh A Ahsin Thohari yang membatasi pengertian omnibus law sebagai Teknik pembentukan peraturan perundang-undang yang menyangkut pilihan metode belaka.

Negara yang menganut *civil law system* seperti Indonesia mulai mengombinasikan beberapa sistem hukum, termasuk sistem hukum Islam. Selain itu, juga ditandai dengan penggunaan jurisprudence dan kodifikasi yang mulai ditinggalkan dengan ditandai munculnya undang-undang yang lebih spesifik.

Omnibus Law sebagai metode pembentukan undang-undang yang erat dengan tradisi system hukum *common law* tentunya memerlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukannya.

Maria Farida Indrati menyampaikan catatan kritis dalam pembentukan Omnibus Law. *Pertama*, setiap peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) dan juga berlandaskan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang tentunya berbeda bagi setiap peraturan perundang-undangan. *Kedua*, mengenai eksistensi dari berbagai undang-undang yang beberapa pasalnya dicabut (dipindahkan) dan diletakkan dalam

¹⁰ Jimly Ashiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, 2020, 6.

Omnibus Law, karena setiap undang-undang selain mengatur materi muatan yang berbeda juga mengatur subyek (*adressat*) yang berbeda-beda.¹¹

Dalam sistem hukum Indonesia, A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa perundangan-undangan di Indonesia bersifat normatif-kognitif yang mencakup 3 ranah penting: proses perundang-undangan; metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan. Selain itu, perundangan-undangan juga harus taat asas hukum (*rechtsbeginsel*). Walaupun asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), namun hukum tidak akan dapat dipahami tanpa asas-asas hukum. Van der Vlies membagi asas-asas peraturan perundang-undangan menjadi asas-asas hukum yang formal dan yang material.

Aspek materiil atau substansial adalah aspek yang berkaitan erat dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan, aspek formal atau prosedural adalah aspek yang berkaitan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlangsung di dalam suatu negara. Asas-asas formal mencakup asas tujuan yang jelas demi keadilan, asas lembaga yang tepat untuk membentuk undang-undang, asas perlu pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus.

¹¹ Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," 19.

Sedangkan yang masuk asas materiil adalah asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Di dalam bukunya “Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia” Jimly Asshiddiqie menyatakan beberapa manfaat dari praktik pembentukan undang-undang melalui omnibus law. *Pertama*, dilihat dari segi waktu, metode Omnibus Law dinilai lebih efisien karena dapat menyelesaikan banyak kebutuhan akan kebijakan-kebijakan baru melalui regulasi dalam satu proses tunggal pembentukan undang-undang.¹² Di Indonesia sendiri mengenai jumlah undang-undang dan peraturan perundang-undangan sangat banyak, ruwet dan banyak pertentangan antara satu norma dengan norma lainnya. Kompleksitas peraturan perundang-undangan diperparah oleh kebiasaan dalam pembentukan undang-undang yang materi di dalamnya hanya memuat ketentuan sesuai dengan judul undang-undang.¹³ Sependapat dengan Jimly, Ahmad Redi berpandangan bahwa penggunaan metode omnibus meningkatkan kecepatan dalam penyusunan sebuah UU karena dengan menyusun

¹² Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 19.

¹³ Asshiddiqie, 20.

sebuah Omnibus Law dapat sekaligus mengkoreksi UU existing yang dianggap bermasalah.¹⁴

Berbanding terbalik dengan dua pendapat tersebut, Adam Dodek, mengemukakan setidaknya 3 keberatan penerapan metode omnibus, pertama, mendudukan parlemen menjadi tidak berdaya dan sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah; kedua, menyulitkan untuk anggota parlemen “meneliti” dengan seimbang dengan pemerintah; dan ketiga, adanya kesan radikal dari metode omnibus karena tidak hanya menghapus suatu UU namun juga memunculkan norma hukum baru yang menegaskan norma hukum yang lama Metode ini dikesankan hanya untuk efisiensi.¹⁵ Ketiganya disimpulkan oleh Adam Dodek sebagai metode yang abusive dan dalam ungkapan lain oleh Adam Dodek sebagai *threatens its (Parliament-Penulis) autonomy and powers in the long term*.

Hal-hal diluar substansi dan yang tidak tercermin dalam judul tidak dapat dimuat di dalamnya sehingga jika pada suatu saat perlu mengadakan perubahan terhadap isi suatu undang-undang maka rancangan undang-undang perubahan itu juga tidak boleh keluar dari

¹⁴ Ibnu Sina Chandranegara, “Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (2020): 250.

¹⁵ Adam M Dodek, “Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations,” *Ottawa Law Review* 48, no. 1 (2017): 42.

materi yang seharusnya diatur menurut judul undang-undang yang bersangkutan.¹⁶

B. Kedudukan Omnibus Law

Dalam sistem perundang-undangan nasional, undang-undang tidak hanya dipahami semata sebagai produk politik, namun juga merupakan manifestasi ketaatan asas hukum yang diatur secara hierarkis yang kemudian dikenal sebagai teori hukum berjenjang (*die theorie vomstufenordnung der rechtsnormen*) yang dikembangkan Hans Nawiasky. Teori hukum berjenjang ini kemudian disebut oleh Hans Kelsen sebagai teori validasi norma hukum (*validity of legal norm theory*).

Teori ini mengemukakan bahwa norma hukum dari suatu negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.¹⁷ Hal ini yang merupakan salah satu asas yang penting dalam proses dan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.

¹⁶ Muhammad Irham Roihan, "Omnibus Law Ditinjau Dari Perspektif Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)" (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2021), 89.

¹⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 44.

Dalam konteks Indonesia sendiri, A. Hamid Attamimi dan Maria Farida Indrati memberi mengelaborasi teori di atas dengan memberi sentuhan khas norma Indonesia baik dalam *groundnorm* maupun *rechtsidee*, antara lain, pertama, cita hukum (*rechtsidee*), yaitu Pancasila, dimana sila-sila Pancasila berlaku sebagai ‘bintang pemandu’ dalam bernegara; kedua, norma fundamental negara yakni Pancasila, dimana sila-sila Pancasila berlaku sebagai norma dasar; ketiga, Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan UU sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*) yang artinya UU turunan utama undang-undang dasar; keempat, asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (konstitusionalisme) yang menempatkan UU sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintah.

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan UU dari konsep omnibus law belum diatur. Jika melihat sistem perundang-undangan di Indonesia, UU hasil konsep omnibus law bisa mengarah sebagai UU Payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain. Tetapi, Indonesia justru tidak menganut UU Payung karena posisi seluruh UU adalah sama sehingga secara teori peraturan perundang-undangan sehingga

kedudukannya harus diberikan legitimasi dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁸

Pengadopsian metode omnibus dapat ditinjau dari kajian perbandingan hukum. Doktrin yang dikenal adalah doktrin transplantasi hukum (*legal transplant*) yang memiliki konten yang relevan dan bahkan sudah memprediksi akan adanya celah epistemologis dan praktis dalam studi perbandingan hukum. Alan Watson menjelaskan bahwa setidaknya terdapat dua tantangan dalam proses transplantasi hukum, yaitu: resepsi dalam hukum (*reception in law*) dan resepsi dalam masyarakat (*reception in society*),¹⁹ Lebih jauh Alan Watson mengemukakan tiga relevansi dari tranplantasi hukum. *Pertama*, transplantasia dalam metode perkembangan hukum yang umum dan mudah, sehingga bukan hal yang tidak lazim dalam perkembangan hukum. *Kedua*, nyatanya banyak hukum yang dianut membutuhkan perkembangan untuk menyesuaikan kebutuhan dan perkembangan global. *Ketiga*, pembentukan hukum sejatinya produk yang dibentuk oleh kelompok elit yang diwakili oleh pemerintah, politisi, pengacara, hakim dan akademisi hukum yang

¹⁸ Hirarkies Peraturan Perundang-Undangan terdiri dari: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d). Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

¹⁹ Alan Watson, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law* (University of Georgia Press, 1974); Chandranegara, "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang."

kebutuhannya tercermin dalam hukum tetapi bukan kebutuhan masyarakat atau elit penguasa, sehingga transplantasi berada di dalam proses yang kedap tersebut.

Sebaliknya, Pierre Legrand justru banyak mengkritik doktrin transplantasi hukum dengan mengemukakan, "*transplantation of law is not possible at all because every law is culturally determined.*"²⁰ Pengaruh kultur yang tidak akan pernah sama menurutnya akan menghilangkan makna dalam sistem hukum yang dianut di suatu negara dan menyebutnya sebagai "*no form of words purporting to be a "rule" can be completely devoid of semantic content, for no rule can be without meaning.* Fondasi berpikir yang demikian itu melahirkan kesimpulan "*the meaning of law in different cultures can never be the same 'meaning cannot survive the journey' and transplantation is impossible as such.*"²¹ Kedua pandangan inilah yang kemudian disebut sebagai perdebatan transferists versus culturalist.

Omnibus Law sebagai undang-undang secara hirarkies memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang lainnya. Omnibus law tidak mencabut semua ketentuan yang diatur oleh undang-undang khusus melainkan hanya mencabut yang bertentangan saja. Omnibus Law dalam

²⁰ Pierre Legrand 'What Legal Transplants?', dalam David Nelken dan Johannes Feest, eds., *Adapting Legal Cultures*, Hart Publishing, Oxford, Portland, Oregon, 2001. 56-57 dalam Chandranegara, "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang," 248.

²¹ Chandranegara, 249.

bentuk undang-undang biasa bukan undang-undang pokok, akan tetapi undang-undang yang setara dengan undang-undang lain yang seluruh atau sebagian ketentuannya.

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan undang-undang dari konsep omnibus law belum diatur namun bisa ditemukan legitimasi yang rasional jika melihat sistem perundang-undangan di Indonesia. Jika menganggap bahwa Omnibus Law adalah produk peraturan perundang-undangan sejenis undang-undang maka sesungguhnya tidak ada masalah karena undang-undang termasuk dalam hierarki peraturan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²²

Selain itu, jika dilihat dari praktik yang diterapkan di berbagai negara, Jimly Asshiddiqie meringkas pola penerapan dan teknik penyusunan omnibus law menjadi 2 (dua) pola yaitu²³:

1. Satu undang-undang mengubah banyak undang-undang sekaligus dengan mengubah bagian-bagian tertentu dari undang-undang itu tanpa menyebabkan dicabut sama sekali;
2. Satu undang-undang mengintegrasikan banyak undang-undang menjadi satu kesatuan undang-undang baru dengan mencabut semua

²² Arasy Pradana A. Azis, Mengenal Omnibus Law dan Manfaatnya dalam Hukum Indonesia, dalam

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5dc8ee10284ae/mengenal-omnibus-law-i-dan-manfaatnya-dalam-hukum-indonesia>, diakses pada tanggal 17 Janu

²³ Ashiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, 222.

undang-undang lama yang diintegrasikan tersebut dengan sekaligus mengubah sebagian dari materi undang-undang yang lama itu sesuai dengan kebutuhan

Pada pola pertama, suatu undang-undang dapat disusun tipis saja yaitu sesuai dengan kebutuhan. Akan tetapi, jangkauan materiel yang diatur dapat mencangkup lingkungan materi peraturan yang diatur oleh beragam peraturan yang sudah ada yang dinilai perlu diubah secara sekaligus dengan satu undang-undang.²⁴ Sedangkan pada pola kedua, terkesan ada kemiripan dengan pola kodifikasi peraturan perundang-undangan yang berusaha mengintegrasikan semua produk peraturan yang mengatur materi sejenis dalam satu kesatuan undang-undang.²⁵

Hanya saja, bedanya adalah bahwa pada kodifikasi tidak ada perubahan yang dilakukan terhadap materi undang-undang lain yang dipadukan menjadi satu kesatuan kodifikasi. Sedangkan dalam omnibus law, materi peraturan undang-undang yang diintegrasikan diubah menyeluruh atau sebagian sesuai dengan kebutuhan.²⁶ Jika melihat dari kedua pola diatas dan dibandingkan dengan penerapan metode omnibus law di Indonesia yang baru memperkenalkan praktik omnibus law ini pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan

²⁴ Ashiddiqie, 222.

²⁵ Ashiddiqie, 222.

²⁶ Ashiddiqie, 222.

langsung memuat berbagai ketentuan yang menghasilkan undang-undang yang sangat tebal, mengintegrasikan materi yang berasal dari 84 undang-undang menjadi satu kesatuan undang-undang baru disertai naskah akademik setebal 2.500 halaman.

Perbedaan antara teknik undang-undang biasa yang dipakai di Indonesia dengan metode omnibus law dapat dibedakan sebagai berikut²⁷:

1. Segi Substansi Yang Diatur/ Dimuat. Selama ini kebiasaan undang-undang di Indonesia adalah mengandung satu materi/subjek/substansi tertentu, sementara omnibus law memuat banyak materi/subjek/substansi yang berbeda bahkan dapat tidak saling terkait.
2. Segi Teknik Pembentukan Undang-Undang. Perubahan atau pencabutan suatu undang-undang selama ini di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan undang-undang mengubah atau mencabut satu undang-undang saja serta tidak mengubah substansi undang-undang lain. Sedangkan, omnibus law menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai undang-undang hanya melalui satu usulan pembentukan undang-undang kepada parlemen.

²⁷ Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," 23.

3. Kodifikasi VS Omnibus Law. Di Indonesia mengenal sistem kodifikasi yang mengutamakan dan mengidealkan penulisan dan penyusunan undang-undang dalam satu kesatuan terpadu mengenai subjek dan objek yang diatur dalam setiap naskah undang-undang yang dibedakan antara legislatif dan kodifikasi eksekutif. Sedangkan metode omnibus law mengutamakan dan mengidealkan penulisan dan penyusunan disamping bersifat terpadu juga bersifat harmonis dengan berbagai materi undang-undang yang mengatur subjek dan objek berbeda dari undang-undang lain dalam satu kesatuan sistem negara hukum tertinggi.

Meskipun UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengenal istilah omnibus law. Namun, ketentuan mengenai penerapan omnibus law tetap harus tunduk pada pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan baik terkait kedudukan dan materi muatannya.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila dilihat dari ketentuan diatas dan dikaitkan dengan Undang-Undang Cipta Kerja, undang-undang hasil metode omnibus law tetap berkedudukan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia namun lebih tinggi dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Keberadaan undang-undang sebagai jenis peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa setiap undang-undang memiliki kedudukan yang sama di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁸

Pembentukan suatu perundang-undangan harus harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan

²⁸ Ahmad Redi and Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, (Depok, Rajawali Pers, 2020), Hlm 78. (Depok: Rajawali Press, 2020), 78.

sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan lembaga yang kredibel, yang diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁹

Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas-asas harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan NKRI yang berasaskan Pancasila sebagai dasar fundamentalnya. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum asli dari Indonesia menjadi asas yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-

²⁹ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Perspektif* 21, no. 3 (2016): 223, <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.

undangan di Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila berperan penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas yang di adopsi dari konsep negara hukum Pancasila memiliki kebenaran yang telah diakui oleh bangsa Indonesia sejak dulu sampai sekarang. Konsep negara hukum Pancasila sudah tidak diragukan lagi kebenarannya dalam mewujudkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas dalam konsep negara hukum Pancasila dapat dijabarkan dan direalisasikan menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁰

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus menganut asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Asas merupakan norma yang harus terwujud dalam peraturan perundang-undangan dan yang berlaku memaksa. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan; Peraturan perundang-undangan

³⁰ Febriansyah, 223.

yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu; Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.³¹

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua asas, yaitu asas formal dan asas materiil. Asas-asas formal mencakup asas tujuan yang jelas demi keadilan, asas lembaga yang tepat untuk membentuk undang-undang, asas perlu pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan yang masuk asas materiil adalah asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan dalam membentuk peraturan

³¹ Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1987, h. 175.

perundang-undangan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yang merupakan lembaga kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan negara, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas 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. Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik harus mengedepankan cita hukum Indonesia dalam mengambil gagasan untuk terwujudnya kepastian yang berkeadilan. Selain itu, asas negara yang berdasar atas hukum menjadi landasan yang patut bagi terciptanya perundang-undangan yang baik. Sebagai negara hukum yang mempunyai jenjang hukum, harus mementingkan hierarki perundangundangan dalam pembentukan peraturan perundangundangan terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dalam pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia harus berpedoman beberapa hal sebagai berikut. Pertama adalah ideologi bangsa yaitu Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila. Kedua adalah Norma Fundamental Negara juga

tidak lain melainkan Pancasila. Ketiga adalah asas-asas negara berdasar atas hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar konstitusi.

Selain ketiga pedoman yang telah tersebut, ada beberapa prinsip-prinsip yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi, dasar peraturan perundang-undangan selalu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan, hanya peraturan perundang-undangan tertentu saja yang dapat dijadikan landasan yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang masih berlaku hanya dapat dihapus, dicabut atau diubah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan perundang-undangan lama atau *Lex posterior derogat legi priori*.

Asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:³²

Pertama, Asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

³² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kedua, Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

Ketiga, Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

Keempat, Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

Kelima, Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

Keenam, Asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan 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 di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

Ketujuh, Asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh

sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman. Asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat. Asas kemanusiaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.³³

Asas kebangsaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak

³³ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas kekeluargaan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Asas kenusantaraan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas Bhinneka Tunggal Ika mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Asas keadilan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, keadilan yang sesuai dengan norma dasar bangsa. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan

berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Asas ketertiban dan kepastian hukum mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian.

Asas keseimbangan dan keserasian mengartikan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan dan keserasian antara kepentingan perorangan (individu), masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara, dan yang terakhir adalah asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Setelah memenuhi asas-asas peraturan perundang-undangan, bentuk peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dalam arti peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk dapat diterapkan dan dilaksanakan sebagai landasan hukum bagi negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Konsep selanjutnya berkaitan dengan manfaat yaitu kedayagunaan dan kehasilgunaan perundang-Kejelasan rumusan dalam substansi peraturan perundang-undangan merupakan konsep dasar dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan yang terakhir adalah keterbukaan konsep hukum yang diatur di dalam peraturan perundang-

undangan diketahui dan diakui kebenarannya oleh seluruh masyarakat yang menjadi subyek dari hukum.

Konsep muatan peraturan perundang-undangan harus mampu memberikan pengayoman bagi manusia Indonesia pada umumnya. Mementingkan kehidupan berbangsa dan bernegara mengandung prinsip kekeluargaan serta ke-bhinneka tunggal ika-an yang memunculkan keadilan berdasar Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa Indonesia yang memberikan perlindungan hukum kepada seluruh rakyat Indonesia dengan menganut asas persamaan di hadapan hukum.

Konsep keadilan diharapkan memberikan realisasi bagi keadilan hukum yang diterima oleh masyarakat. Keadilan hukum dapat diterima masyarakat jika pembentukan hukum menganut prinsip-prinsip dan nilai-nilai keadilan dalam pembentukannya. Keadilan yang memiliki prinsip-prinsip keadilan yang baik yaitu keadilan berupa nilai-nilai yang memberikan kesamaan bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa memandang jasa dan keadaan status sosial warga negara. Keadilan dari nilai-nilai Pancasila kemudian direalisasikan ke dalam norma hukum dan menjadi suatu keadilan yang dapat diakui kebenarannya karena pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk dengan cara yang adil.

Konsep dasar peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pancasila, mengedepankan Hak Asasi Manusia termasuk hak keadilan

bagi warga negara serta memberikan persamaan di hadapan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep ini tentunya menjadi pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bagi bangsa dan negara Indonesia, menciptakan kepastian yang mengadopsi nilai-nilai Pancasila sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan akan terwujud jika selalu mengedepankan Hak Asasi Manusia yang bersumber dari Pancasila yang berupa prinsip-prinsip keadilan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik akan mengikuti dasar yang diberikan oleh cita negara hukum yaitu Pancasila. Jika Pancasila dihubungkan dengan pembagian atas asas formal dan materiil, maka pembagiannya dapat disimpulkan sebagai asas-asas formal sesuai dengan Pancasila meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan asas-asas materiilnya meliputi asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, serta asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi³⁴

Omnibus sebagai metode “pembentukan” isi peraturan, menggunakan cara penggabungan menurut Hamid S Attamimi harus

³⁴ Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia,” 234.

memenuhi dua hal pembeda dari asas hukum secara umum, yang mana pertama berlandaskan pada pedoman-pedoman dasar dari hukum di Indonesia yaitu dari intisari Pancasila dan UUD NRI 1945. Asas pembeda yang kedua adalah sebagai pencerminan dalam merancang serta mekanisme dalam pembentukannya, inilah yang selanjutnya disebut dengan istilah “asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut”.³⁵ pedoman dalam penggunaan metode penggabungan regulasi dengan metode omnibus yakni sebagai berikut:³⁶

1. Asas-asas formil yang dikemukakan sebagai berikut :
 - a) asas tujuan yang jelas, selain bertujuan untuk menyederhanakan regulasi yang tumpang tindih menggunakan metode omnibus juga harus mengetahui tujuan dari penggabungan beberapa materi muatan dari undang-undang yang berbeda menjadi satu. Asas tujuan yang jelas menggunakan metode omnibus diharapkan mampu menyelesaikan suatu problema yang sedang terjadi di negara yang mengadopsi metode tersebut.
 - b) asas perlunya pengaturan, dalam suatu masyarakat tidak dapat dipungkiri akan terjadi suatu permasalahan baik secara kelembagaan ataupun permasalahan di masyarakat yang

³⁵ Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan*.

³⁶ Anggono, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia.”

menyebabkan perlunya ada suatu peraturan yang tercipta untuk menyelesaikan masalah tersebut. Penerapan asas ini dalam omnibus apakah urgensi dari dikeluarkannya undang-undang yang menggunakan metode ini dan apakah metode omnibus membantu menyelesaikan masalah yang ada, jika penggabungan peraturan ini dirasa tidak dapat menyelesaikan masalah maka peraturan tersebut tidak perlu digunakan kembali atau dicabut.

- c) asas organ/lembaga yang tepat, dalam pembentukan undang-undang menggunakan omnibus di Indonesia dibentuk oleh lembaga yang tepat yaitu DPR dengan Presiden yang saling bekerja sama sebagai perwakilan rakyat dan untuk menghasilkan undang-undang membutuhkan kesepakatan dari kedua lembaga ini baik DPR maupun presiden. DPR dan Presiden berkedudukan *Neben* (sejajar) atau saling koordinatif.
- d) asas materi muatan yang tepat, jika pemenuhan asas tujuan yang jelas sudah dapat dipenuhi dalam suatu undang-undang yang menggunakan metode omnibus maka secara otomatis asas materi muatan yang tepat akan terpenuhi karena untuk membuat suatu materi itu harus diketahui terlebih dahulu tujuannya secara jelas.
- e) asas dapatnya dilaksanakan, undang-undang dengan metode omnibus jika dibentuk dengan terstruktur maka masyarakat

ataupun badan hukum lainnya akan dengan mudah mengerti dan melaksanakan undang-undang tersebut.

- f) asas dapatnya dikenali, diharapkan masyarakat dengan mudah memahami isi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk menggunakan metode omnibus walaupun di dalam materi muatan atau unsur-unsurnya lebih dari satu namun tujuan dari undang-undang tersebut tetap satu.

2. Asas-asas materiil yang dikemukakan sebagai berikut :

- a) asas yang menjalankan cita hukum di Indonesia yang berlandaskan pada empat pilar kebangsaan dan norma fundamental Indonesia yang memiliki masyarakat heterogen;
- b) asas yang mencerminkan intisari dari hukum dasar Indonesia;
- c) asas yang memiliki prinsip suatu negara berpedoman utama terhadap Hukum;
- d) asas yang berprinsip bahwa konstitusi sebagai sistem dalam menggerakkan Pemerintahan.

Lembaga negara yang berperan dalam pembentukan undang-undang menggunakan metode omnibus law harus dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama oleh presiden. DPR dan Presiden harus sama-sama setuju dengan hasil dari undang-undang yang dibuat menggunakan omnibus, tidak boleh satu pihak saja

yang setuju karena DPR dan Presiden berkedudukan *neben* (sejajar) atau koordinatif saling bekerjasama dan tidak lebih tinggi. Menurut Prof Assiqie dalam menggunakan metode omnibus karena tujuannya adalah menyederhanakan regulasi maka dianggap perlu adanya tenaga ahli auditor hukum yang professional untuk melihat regulasi apa saja yang perlu dihapus atau dipindahkan dan disederhanakan selain itu perlu adanya suatu sistem yang bisa membantu mengaudit hukum elektronik (electronic legal audit). Audit hukum elektronik membantu penyederhanaan dan penataan sistem perundang-undangan nasional. Alasan lain dibutuhkan lembaga dan sistem audit untuk menghitung jumlah peraturan.³⁷

Bagir Manan yakni mantan Ketua Mahkamah Agung periode 2001-2008 berpendapat bahwa perundang-undang itu sebagai produk hukum dan proses. Perundang-undangan sebagai produk yang artinya bahwa peraturan perundang-undangan sebagai aturan yang bersifat tertulis yang dibentuk oleh pejabat atau lembaga yang berwenang, perundang-undangan sebagai produk dari persetujuan dan kesepakatan bersama yang dilakukan oleh lembaga dan pejabat negara yang mempunyai fungsi legislatif.³⁸ Kemudian Perundang-undangan sebagai

³⁷ Jimly Ashiddiqie, "UU Omnibus (Omnibus Law): Penyederhanaan Legislasi Dan Kodifikasi Administratif," 2019, ", https://www.academia.edu/41009264/UU_TERPADU_Omnibus_Law,

³⁸ Manan and Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*.

proses yang bermakna bahwa terdapat tahapan-tahapan dalam pembentukan pertauran perundang-undangan.

Selain dilihat dari kedudukannya, asas dan konsep pembentukannya, secara kelembagaan dan dilihat dari aspek kewenangan dalam pelaksanaannya, konsep omnibus law ini ditujukan agar kewenangan pemerintahan dan pelaksanaan UU dikembalikan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Pengaturan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) oleh Presiden akan mempertegas kewenangan dan sinkronisasi pelaksanaan kewenangan dan pelaksanaan UU standar dan menghapus ego sektoral.

Dalam Praktik selama ini UU mendelegasikan langsung kewenangan kepada Menteri/Kepala Lembaga atau Pemda untuk melaksanakan UU dan pengaturan pelaksanaannya. Menteri/Kepala Lembaga atau Pemda mendapat kewenangan atribusi atau delegasi dari UU untuk menjalankan UU dan aturan pelaksanaannya sehingga terdapat banyak peraturan dan seringkali tidak sinkron satu sama lain. NSPK sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan dan tanggung jawab Presiden atas pelaksanaan Pemerintahan belum lengkap dan standar serta belum mengacu kepada best practices. Fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat belum berjalan efektif karena keterbatasan anggaran dan aparat serta kurangnya pemahaman. Selama ini semua

kementerian/lembaga mendapat kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena tidak ada pembedaan peraturan perundang-undangan dan peraturan internal lembaga.

Dalam Pasal 8 ayat 1 UU 12 Tahun 2011 dirumuskan berbagai jenis peraturan yang dianggap sebagai peraturan perundang-undangan dari berbagai Lembaga negara dan pejabat yang berwenang. Jika rumusan tersebut dikaji berdasarkan fungsi dan kewenangan dari Lembaga atau pejabat yang dirumuskan di dalamnya menurut Maria Farida Indrati tidak semua Lembaga negara atau pejabat tersebut mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan yang bersifat umum dan berlaku keluar sebagai peraturan perundang-undangan.³⁹

Terdapat Lima langkah yang harus dipenuhi para pembuat UU dalam penyusunan Undang-undang Omnibus Law. Berikut lima langkah yang harus dilakukan pemerintah agar memastikan UU Omnibus Law bisa efektif dan tidak disalahgunakan.⁴⁰

Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah harus melibatkan publik dalam setiap tahapan penyusunannya. Luasnya ruang lingkup Omnibus Law menuntut pihak pembuat UU menjangkau

³⁹ Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan*, 12–13.

⁴⁰ Fitryantica, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law,” 312.

dan melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan yang terkait. *Kedua*, DPR dan pemerintah harus transparan dalam memberikan setiap informasi perkembangan proses perumusan Omnibus Law ini. Partisipasi dan transparansi ini yang mutlak diperbaiki berkaca dari proses legislasi yang menimbulkan kontroversi belakangan seperti perumusan revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Ketiga*, penyusun harus memetakan regulasi yang berkaitan secara rinci. *Keempat*, penyusun harus ketat melakukan harmonisasi baik secara vertikal dengan peraturan yang lebih tinggi maupun horizontal dengan peraturan yang sederajat. *Kelima*, penyusun harus melakukan preview sebelum disahkan. Preview ini diprioritaskan untuk menilai dampak yang akan timbul dari UU yang akan disahkan.

C. Omnibus Law Undang-Undang No. 5 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pasca Reformasi Tahun 1998, Lembaga Legislatif selaku pembuat Undang-Undang telah melahirkan peraturan perundang-undangan dengan jumlah yang sangat banyak. Apabila dilihat sisi positifnya, banyaknya peraturan ini menunjukkan bahwa Indonesia melaksanakan setiap penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang (hukum) yang berlaku sekaligus mencegah terjadinya kesewenang-wenangan

pemerintah dalam memimpin rakyat atau dengan kata lain pemimpin yang otoriter dalam suatu negara. Namun, apabila ditinjau dari sisi negatifnya, terdapat berbagai regulasi yang tumpang tindih.

Pasca dilantiknya Jokowi dan Ma'ruf Amin sebagai presiden dan wakil presiden Indonesia masa periode 2019-2024 pada 20 Oktober 2019, Jokowi melalui pidatonya menyoroti fenomena tumpang tindih antar regulasi tersebut. Aturan-aturan yang dianggap tumpang tindih dan menjadi penyebab terhambatnya investasi serta pertumbuhan ekonomi negara menjadi salah satu ikhwal digagasnya konsep omnibus law, sehingga Presiden mengajak DPR menyusun omnibus law agar adanya sinkronisasi terhadap produk hukum yang besar.

Konsep omnibus law merupakan produk hukum yang mengkonsolidasi dari beberapa tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan di setiap sektor yang berbeda-beda untuk dijadikan suatu produk hukum yang bersifat besar dan holistik.⁴¹ Teknik perancangan yang menggabungkan beberapa peraturan perundang-undangan dalam konsep omnibus law ini bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas peraturan perundang-undangann, menghilangkan adanya tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan, efisiensi proses jika terjadi adanya perubahan atau pencabutan peraturan perundang-

⁴¹ Supriyadi and Andi Intan Purnamasari, "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 2 (n.d.): 261, <https://doi.org/doi:10.30641/kebijakan.2021.v15.257-270>.

undangan, serta bertujuan untuk menghilangkan adanya ego sektoral antar instansi pemerintah.⁴²

Konsep omnibus law khususnya Undang-Undang Cipta Kerja sejatinya dapat menjadi solusi untuk menyederhanakan peraturan yang terlalu banyak, seperti yang dialami Indonesia saat ini. Menurut Antoni Putra dari Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia memberikan pandangan bahwa selain regulasi yang terlalu banyak, terdapat beberapa permasalahan mendasar lainnya. *Pertama*, tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. *Kedua*, adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. *Ketiga*, ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiper-regulasi”. *Keempat*, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.⁴³

⁴² Muhammad Insa Ansari, “Omnibus Law Untuk Menata Regulasi Penanaman Modal,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 77, <https://doi.org/doi:10.33331/rechtsvinding.v9i1.378>.

⁴³ Antoni Putra, “Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (2020): 3–4.

Metode ini disebut sebagai UU Sapu Jagat yang dapat merevisi banyak Undang-Undang yang telah berlaku sebelumnya. Pada 12 Februari 2020, Pemerintah menyatakan bahwa draf RUU Cipta Kerja telah selesai. Selain itu, Pemerintah mengklaim penyusunan RUU tersebut sudah melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pengusaha dan buruh. Melalui Menteri Koordinator Perekonomian Airlangga Hartarto dan Menteri Tenaga Kerja Ida Fauziah, draf RUU tersebut diserahkan kepada DPR. Pembahasan RUU Cipta Kerja dimulai pada 2 April 2020 dalam Rapat Paripurna ke-13.⁴⁴

Peraturan perundang-undangan yang disusun melalui metode omnibus law ini mulai diteken oleh Presiden pada 2 November 2020. Undang-undang Cipta Kerja diundangkan dalam nomor 11 tahun 2020. Melalui Setneg.go.id. Sebagai situs resmi milik Pemerintah, telah diunggah Salinan Undang-undang Cipta Kerja. Dalam situs itu, UU Cipta Kerja memuat 1.187 halaman. DPR dan pemerintah telah menyetujui UU Omnibus Law Cipta Kerja per tanggal 5 Oktober 2020.⁴⁵

Melalui UU No 11 Tahun 2020, Indonesia memiliki strategi untuk mereformasi regulasi sehingga iklim investasi dapat meningkat, membuat

⁴⁴ Ihsanuddin, "Omnibus Law UU Cipta Kerja, Keinginan Jokowi Yang Jadi Nyata...," *Kompas*, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/06264741/omnibus-law-uu-cipta-kerja-keinginan-jokowi-yang-jadi-nyata?page=all>.

⁴⁵ "Jokowi Teken UU Ciptaker 1.187 Halaman, Nomor 11 Tahun 2020," *CNN Indonesia*, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201102230532-32-565122/jokowi-teken-uu-ciptaker-1187- halaman-nomor-11-tahun-2020>.

dunia usaha lebih bergairah dan dapat menjadi stimulus tercipta iklim berusaha yang lebih kondusif. Kemudahan ini bertujuan memberikan kesempatan kepada sektor UMKM, Koperasi dan pengusaha dalam negeri agar bisa lebih bersaing dan berkompetisi dalam berbagai bidang. Melihat kemudahan perizinan berusaha memungkinkan untuk meningkatkan minat investor baik dalam maupun luar negeri. Sejatinya UU Ciptaker yang merampingkan sekitar 79 undang-undang dan 1.239 pasal menjadi 15 bab dan 174 pasal yang mencakup 11 klaster dari 31 kementerian dan lembaga terkait.

Berdasarkan data dari Kemko Perekonomian RI 11 klaster dalam UU Cipta Kerja yang dibentuk dengan konsep omnibus law ini, yaitu: Penyederhanaan Perizinan; Persyaratan Investasi; Ketenagakerjaan; Pengadaan Lahan; Kemudahan Berusaha; Dukungan Riset dan Inovasi; Administrasi Pemerintahan; Pengenaan Sanksi; Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan UMKM; Investasi dan Proyek Pemerintah Kawasan Ekonomi, dimana masing-masing klaster ini merampingkan regulasi-regulasi dalam aspek investasi dan usaha.⁴⁶ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, merupakan kristalisasi regulasi yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi

⁴⁶ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja," Booklet, 2020, <http://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf>.

pengaturannya berbeda, menjadi satu payung hukum dan mengakomodir beberapa undang-undang menjadi satu paket.

Penerapan konsep omnibus law bukan tanpa pertimbangan. Semua memiliki kelebihan dan kekurangannya. Namun pada perkembangannya, melihat fakta kondisi sosial masyarakat pengesahan omnibus law cipta kerja ini memicu aksi penolakan dari berbagai klaster, mulai dari buruh, akademisi, mahasiswa, dan kelompok masyarakat sipil di sejumlah daerah.⁴⁷ Setiap klaster memiliki persepsi yang berbeda, tetapi semua klaster warga masyarakat Indonesia tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu menolak kehadiran Undang-Undang Cipta Kerja, terutama secara spesifik pengaturan tentang perlindungan hak-hak bagi pekerja yang menjadi sorotan karena dinilai banyak hal yang akan dipertaruhkan dan kontradiktif dengan spirit undang-undang tersebut.

Semua klaster mempunyai alasan bahwa muatan undang-undang cipta kerja, terutama menyangkut regulasi jaminan hak-hak bagi pekerja, sejatinya belum memberikan jaminan keadilan dan kesejahteraan bagi para pekerja di Indonesia. Undang-undang ini menurut mereka, terutama pengaturan tentang ketenagakerjaan hanya memihak kepentingan para majikan atau pemilik Perusahaan.

⁴⁷ Nur Fitriatus Shalihah, "Aksi Demo Penolakan Omnibus Law UU Cipta Kerja Di 9 Daerah Berlangsung Ricuh, Mana Saja?," *Kompas.Com*, Oktober 2020, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/08/180500765/aksi-demo-penolakan-omnibus-law-uu-cipta-kerja-di-9-daerah-berlangsung?pa>.

Beberapa pasal yang menjadi sorotan dan memicu kontroversi diantaranya ketentuan tentang: *Pertama* Penghapusan upah minimum. *Kedua*, jam lembur menjadi lebih lama. *Ketiga*, Kontrak seumur hidup. *Keempat*, pemutusan hubungan kerja sewaktu-waktu. *Kelima*, Pemotongan waktu istirahat, dan *Keenam*, Mempermudah perekrutan Tenaga Kerja Asing, dinilai sangat merugikan buruh dan tenaga kerja lokal. Sehingga hal ini tentunya akan berdampak juga pada lingkungan dan pendidikan.

Menurut Juanda Pangaribuan, sedikitnya terdapat sepuluh dampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, antara lain sebagai berikut:⁴⁸

1. Sebagian pasal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan meskipun terdampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, undang-undang tersebut tetap berlaku sebagai hukum positif.
2. Sebagian kaidah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengalami perubahan.

⁴⁸ Thea, A. 2020. 10 Dampak UU Cipta Kerja Terhadap UU Ketenagakerjaan. <https://pro.hukumonline.com/berita/baca/lt5fb4e462866ba/10-dampak-uu-cipta-kerja-terhadap-uu-ketenagakerjaan> Diakses tanggal 11 November 2023

3. Ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang dihapus Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja otomatis tidak berlaku.
4. Kaidah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diubah, menggunakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai pedoman.
5. Mengubah besaran pesangon.
6. Memperlemah, memperkuat dan menata ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Contohnya soal pesangon, kompensasi untuk Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan cara melakukan Pemutusan Hubungan Kerja.
7. Berpotensi menimbulkan konflik dalam proses perubahan Peraturan Perusahaan atau Perjanjian Kerja Bersama.
8. Sebagian peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan akan mengalami perubahan.
9. Tertutupnya peluang peralihan hubungan kerja dari pekerja penerima pekerjaan (vendor) menjadi pekerja pada perusahaan pemberi pekerjaan.
10. Pembacaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan harus berdampingan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Beberapa pasal-pasal bermasalah dan dianggap kontroversial dalam Bab IV tentang Ketenagakerjaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu:⁴⁹

1. Kontrak tanpa batas

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menghapus aturan mengenai jangka waktu Perjanjian Kerja Waktu Tertentu atau pekerja kontrak. Pasal 59 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebutkan, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaan, jangka waktu serta

batas perpanjangan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu diatur dengan Peraturan Pemerintah. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebelumnya mengatur Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dapat diadakan paling lama dua tahun dan hanya boleh diperpanjang satu kali untuk jangka waktu paling lama satu tahun. Ketentuan baru tersebut

berpotensi memberikan keleluasaan dan kekuasaan bagi pengusaha untuk mempertahankan status pekerja kontrak tanpa batas.

⁴⁹ Rizal, J. G. 2020. Apa Itu Omnibus Law Cipta Kerja, Isi, Dan Dampaknya Bagi Buruh?<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/104500965/apa-itu-omnibus-law-cipta-kerja-isi-dan-dampaknya> diakses pada 10 November 2023

2. Hari libur dipangkas

Hak pekerja adalah mendapatkan hari libur dua hari dalam satu pekan yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pasal 79 Ayat (2) Huruf (b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengatur agar pekerja wajib diberikan waktu istirahat mingguan, berupa satu hari untuk enam hari kerja dalam satu pekan. Pasal 79 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga menghapus kewajiban perusahaan untuk memberikan istirahat panjang dua bulan bagi pekerja yang telah bekerja selama enam tahun berturut-turut dan berlaku tiap kelipatan masa kerja enam tahun. Pasal 79 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja hanya mengatur pemberian cuti tahunan paling sedikit 12 hari kerja setelah pekerja/buruh bekerja selama 12 bulan secara terus-menerus. Pasal 79 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyatakan, bahwa pelaksanaan cuti tahunan diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama. Pasal 79 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja selanjutnya menyebutkan, bahwa perusahaan tertentu dapat memberikan istirahat panjang yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama.

3. Aturan soal pengupahan diganti

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah kebijakan terkait pengupahan pekerja. Pasal 88 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang tercantum dalam Bab Ketenagakerjaan hanya menyebutkantujuh kebijakan pengupahan yang sebelumnya ada sebelas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Tujuh kebijakan yang dimaksud, yaitu:

- a. Upah mininum
- b. Struktur dan skala upah.
- c. Upah kerja lembur.
- d. Upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu.
- e. Bentuk dan cara pembayaran upah.
- f. Hal-hal yang dapat diperhitungkan
- g. dengan upah.
- h. Upah sebagai dasar perhitungan atau
- i. pembayaran hak dan kewajiban
- j. lainnya.

Beberapa kebijakan terkait pengupahan yang dihilangkan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut, antara lain:

- a. Upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya.
- b. Upah untuk pembayaran pesangon.
- c. Upah untuk perhitungan Pajak Penghasilan.

Pasal 88 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja kemudian menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan pengupahan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

4. Sanksi tidak bayar upah dihapus

Aturan mengenai sanksi bagi pengusaha yang tidak membayarkan upah sesuai ketentuan dihapus lewat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pasal 91 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur pengupahan yang ditetapkan atas kesepakatan antara pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh tidak boleh lebih rendah dari ketentuan pengupahan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan berlaku. Pasal 91 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan, bahwa dalam hal kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1)

lebih rendah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesepakatan tersebut batal demi hukum dan pengusaha wajib membayar upah pekerja/buruh menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan soal larangan membayarkan besaran upah di bawah ketentuan juga dijelaskan pada Pasal 90 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, namun dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ketentuan dua pasal di Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan itu dihapuskan seluruhnya.

5. Hak memohon Pemutusan Hubungan Kerja dihapus

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menghapus hak pekerja/buruh untuk mengajukan permohonan Pemutusan Hubungan Kerja jika merasa dirugikan oleh perusahaan. Pasal 169 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan, bahwa pekerja/buruh dapat mengajukan Pemutusan Hubungan Kerja kepada lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial jika perusahaan di antaranya menganiaya, menghina secara kasar atau mengancam. Pengajuan Pemutusan Hubungan Kerja juga bisa dilakukan jika perusahaan tidak membayar upah tepat waktu selama tiga bulan berturut-turut atau lebih. Ketentuan itu diikuti Ayat (2) yang

menyatakan, bahwa pekerja akan mendapatkan uang pesangon dua kali, uang penghargaan masa kerja satu kali dan uang penggantian hak sebagaimana diatur dalam Pasal 156. Pasal 169 Ayat (3) akan tetapi menyebutkan, jika perusahaan tidak terbukti melakukan perbuatan seperti yang diadakan ke lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial, maka hak tersebut tidak akan didapatkan pekerja. Pasal 169 ini seluruhnya dihapus dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Transisi Konstitusi atas Pembentukan Omnibus Law Hak Cipta Kerja dalam Negara Demokrasi.

Konstitusi UUD 1945 telah memberikan legitimasi bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan, Indonesia memiliki produk hukum berupa berbagai peraturan perundang-undangan. Aturan tertulis ini memiliki fungsi mengatur masyarakat agar tertib dan taat terhadap hukum sehingga dapat mengantarkan kepada kesejahteraan masyarakat. Lembaga legislative yang berwenang untuk membuat Undang-Undang membutuhkan suatu konsep sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan yang baik.¹

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya sebatas berbicara pengaturannya, akan tetapi juga harus memerhatikan sampai pembentukannya yang harus sesuai dengan asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya. Menurut Maria Farida Indrati menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan

¹ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Perspektif* 21, no. 3 (2016): 220, <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.

peraturan perundang-undangan yang baik. Adanya proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang sedemikian rupa merupakan bentuk perwujudan dari digunakannya konsep negara hukum kesejahteraan. Menurut Bagir Manan, konsep tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak hanya menjadi sekedar penjaga malam, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.²

Friedrich Carl Von Savigny,³ merupakan salah seorang tokoh hukum yang cukup popoler, penganut mazhab hukum sejarah (*historicaljurisprudence*) merumuskan bahwa hukum sejatinya merupakan formulasi nilai-nilai kesadaran masyarakat yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Tesis Von Savigny tersebut lalu menghasilkan kesimpulan bahwa hukum mencerminkan jiwa suatu bangsa (*volksgeist*). Penjelasan Von Savigny, paling tidak memberikan sebuah gagasan bahwa penormaannya suatu produk hukum yang berlaku disuatu masyarakat atau bangsa, paling tidak seharusnya mencerminkan nilai-nilai hukum yang hidup (*the living law*) sebagai keyakinan ideologis dalam konteks kehidupan masyarakat.

² Sauqi and Habibullah, "Implikasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial," *Sosio Informa* 2, no. 1 (2016): 23.

³ M Zulfa Aulia, 'Friedrich Carl Von Savigny Tentang Hukum: Hukum Sebagai Manifestasi Jiwa Bangsa' (2020) 3 Undang:Jurnal Hukum <<https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/article/view/95>> DOI: 10.22437/Ujh.3.1.[201-236].

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi asas formal yang mencakup tujuan yang jelas, perlunya pengaturan, organ atau lembaga yang tepat, materi muatan yang tepat, dapat dilaksanakan, dan dapat dikenali. Juga harus meliputi asas material seperti sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, sesuai dengan hukum dasar negara, sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, sesuai dengan prinsip pemerintah berdasarkan konstitusi.

Sebagaimana dikatakan oleh A. Hamid S. Attamimi, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara material haruslah sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam hal ini, konsep negara hukum dapat pula dipahami sebagai filsafat teori politik yang menentukan sejumlah persyaratan mendasar terhadap hukum, ataupun sebagai sarana prosedural (*prosedural device*) yang diperlukan oleh mereka yang memerintah berdasarkan hukum. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang ia sebut dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.⁴

⁴ Jimly Ashiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia," n.d.

Penormaan nilai-nilai hukum yang dilegalisasi secara formal dalam produk hukum tertulis, secara prinsip sebagaimana yang diungkap Peter Mahmud Marzuki, seharusnya bisa menjamin eksistensi hidup manusia.⁵ Tatkala merumuskan apa yang dinisbatkan sebagai penormaan nilai-nilai yang menjamin eksistensi hidup manusia, maka tentu saja harus ada patokan nilai standar moral yang berlaku sebagai nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat. Dari titik pandang inilah maka keberlakuan hukum, sebagaimana ungkapan Sudikno Mertokusumo, tidak boleh mengabaikan nilai-nilai empiris berupa nilai-nilai ideologi hukum yang berlaku di tengah Masyarakat.⁶

Penormaan suatu produk hukum yang diundangkan, sebagai wujud untuk mengakomodasikan nilai-nilai hukum yang hidup ditengah masyarakat sebagai *the living law*, hal yang sangat penting adalah meletakkan persepsi hukum masyarakat terhadap muatan normatif sebuah produk hukum tertulis yang diberlakukan. Persepsi hukum, dengan mengutip pandangan Emile Durkheim, meskipun tidak boleh mendasarkan oleh opini umum masyarakat tetapi harus melalui representasi negara dimana masyarakat itu dibangun. Namun bagaimanapun juga, persepsi hukum sejatinya equivalen dengan ideologi

⁵ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum (Kencana 2008). [42].

⁶ Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar (Liberty 2000).

hukum masyarakat yang terkristalisasi baik sebagai sebuah hukum kebiasaan (*customary*) maupun dalam konsitusi (*grundnorm*) maupun filosofi dasar (*Philosopsche Grondslag*) suatu negara.

Konsep tentang persepsi hukum dalam pandangan para ahli hukum, sesungguhnya terdapat beragam pendapat. Meskipun terdapat keragaman pendapat, tetapi terdapat kesamaan pendapat diantara mereka tentang unsur terkait dengan definisi persepsi hukum itu sendiri. Titik persamaan para ahli hukum dalam mendefinisikan persepsi hukum yakni persepsi hukum dirumuskan sebagai pandangan serta opini warga masyarakat terhadap muatan sebuah produk regulasi yang rencana dan sedang diberlakukan oleh pemerintah. Pandangan atau opini tentang undang-undang yang diberlakukan pemerintah, kemudian berdampak kepada tingkat prilaku masyarakat terhadap undang-undang yang diberlakukan, seperti tingkat ketaatan kepada hukum. Pengukuran tingkat ketaatan masyarakat dapat dideteksi melalui sikap menolak atau menerima kehadiran undang-undang tersebut. Jika tingkat penerimaan masyarakat terhadap undang-undang yang berlaku cukup tinggi berarti tingkat kesadaran masyarakat berpengaruh positif, tetapi apabila tingkat penolakan masyarakat cukup tinggi terhadap undangundang berarti tingkat kesadaran masyarakat berpengaruh negative.

Tingkat penerimaan dan penolakan masyarakat terhadap undang-undang yang berlaku, pada umumnya terkait dengan keyakinan ideologi hukum sebahagian besar masyarakat terhadap undang-undang yang berlaku. Semakin besar kesesuaian ideologi hukum masyarakat dengan undang-undang yang berlaku maka tingkat penerimaan masyarakat terhadap undang-undang yang berlaku juga semakin besar. Sebaliknya, semakin besar ketidaksesuaian ideologi hukum masyarakat dengan undang-undang yang berlaku, maka juga semakin besar tingkat penolakan masyarakat terhadap pemberlakuan undang-undang tersebut.⁷

Tingkat penerimaan dan penolakan masyarakat terhadap undang-undang, selain terkait ideologi hukum yang dianut, juga terkait dengan muatan nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam undang-undang tersebut. Bila muatan undang-undang dalam tataran penerapannya memberikan ketidakadilan bagi masyarakat maka sudah pasti undang-undang tersebut mendapat penolakan besar-besaran dari warga masyarakat. Meskipun definisi adil atau tidak adil masih merupakan perdebatan dikalangan para ahli filsafat, tetapi paling tidak nilai-nilai keadilan biasanya berujung kepada kepuasan mendapatkan perlakuan hukum yang sama tanpa memandang status sosial serta kepuasan warga masyarakat memperoleh kesejahteraan ekonomi dari negara.

⁷ Peni Jati Setyowati, 'Fungsi Filsafat, Agama, Ideologi Dan Hukum Dalam Perkembangan Politik Di Indonesia' (2016) 31 Yuridika.[94-99]

Dari penjelasan tersebut maka persepsi hukum selalu terkait dengan keyakinan hukum serta pandangan hukum masyarakat terhadap penerapan sebuah produk hukum yang diberlakukan oleh pemerintah. Keyakinan dan pandangan hukum, juga selalu dikaitkan dengan manfaat keadilan yang diberikan oleh undang-undang. Masyarakat berpikir untuk menolak suatu undang-undang kalau undang-undang yang diberlakukan tidak memberikan manfaat keadilan, diskriminatif, dan zalim. Sebuah undang-undang memiliki nilai positif apabila dalam penerapannya dapat memuaskan rasa keadilan masyarakat terutama dapat menjamin kesejahteraan ekonomi masyarakat, tanpa memandang nilai keyakinan ideologi yang dianut masing-masing warga masyarakat.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, telah memicu gejolak sosial di tengah masyarakat Indonesia, terutama muatan pasal-pasal yang mengakomodir jaminan hak-hak pekerja. Persepsi hukum masyarakat Indonesian terhadap hadirnya undang-undang tersebut, menimbulkan berbagai penolakan dengan pandangan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, terutama menyangkut perlindungan hak-hak pekerja, tidaklah membawa dampak kemanfaatan hukum, yang berpihak terhadap kepentingan perlindungan hak-hak para pekerja atau kaum buruh Indonesia dalam hubungan kontraktual dengan pihak majikan.

Penolakan masyarakat terhadap kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, merupakan sebuah fakta hukum yang dari sudut pandang kajian hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*), yang sejatinya merupakan data pendukung untuk menyimpulkan bahwa sesungguhnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, masih menyimpan sejumlah problematika normatif, khususnya pasal-pasal jaminan hak-hak bagi pekerja, yang sangat bertentangan secara diametral dengan cita hukum masyarakat Indonesia.

Mencermati beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sebagaimana yang dipaparkan pada bab sebelumnya khususnya yang berkaitan dengan ketenagakerjaan seperti pada bab IV yang berkaitan dengan jangka waktu perjanjian kerja waktu tertentu, hak libur, pengupahan dan pemutusan hubungan kerja.

Keberadaan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja, sebagaimana dikutip dari situs Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia,⁸ adalah guna menggaet kepercayaan investor masuk ke Indonesia dalam kerangka pemulihan ekonomi Indonesia ditengah ancaman pandemi covid-19. Tentu sebagai sebuah pernyataan resmi yang diungkapkan, maka paling tidak pernyataan tersebut merupakan ekstrak

⁸ Sigit Riyanto, dkk, Kertas Kebijakan Catatan Kritis Dan Rekomendasi Terhadap RUU Cipta Kerja (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2020).[9-10].

berpikir tentang hakikat dihadapkannya. Undang-Undang Cipta lapangan kerja, yang bertumpu kepada asas investasi sebagai landasan fundamentalnya.

Dari titik pandang inilah, maka secara filosofis konseptual, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sebelumnya memantik polemik banyak kalangan, sebetulnya terpokok kepada tumpuan ekonomi liberalistik yang menjadi ratio legis mengapa undang-undang tersebut dilahirkan. Inilah penyebab sehingga sejumlah problematika normatif makin menjejali muatan pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang implikasinya memangkas hak-hak dasar ekonomi para pekerja/buruh, yang justru undang-undang ini menyimpan keberpihakan lebih besar bagi pihak pemilik modal/pengusaha.

Filosofi substansi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, spesifik mengatur tentang ketenagakerjaan, tegak atas dasar orientasi investasi ekonomi, bukan tegak atas dasar profesionalisme dan pengembangan sumber daya manusia, sehingga apabila mencermati pasal-pasal revisi dan yang dihapus, tampak bahwa spirit undang-undang tidak menyentuh sama sekali upaya peningkatan kompetensi pekerja. Alih-alih pasal ini memberikan perlindungan pekerja. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

justeru berpotensi membuat pasal ketenagakerjaan terpinggirkan, tergerus oleh kebutuhan investasi dan ekonomi. Padahal sejatinya, dalam hubungan industrial Pancasila, perlindungan pekerja merupakan bentuk tanggungjawab pemerintah.⁹

Karakteristik ekonomi nasional Indonesia yang dikehendaki oleh Konstitusi UUD 1945, yakni ekonomi berbasis kekeluargaan, kebersamaan, dan demi kesejahteraan rakyat. Rujukannya, Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945 menyatakan “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Sedangkan Pasal 33 Ayat 2 menyatakan ‘Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara’. Sementara Pasal 33 Ayat 3 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Tidak hanya itu, amanat konstitusi Pasal 34 UUD 1945, menghendaki kaum fakir miskin harus dijamin oleh negara. Yang tidak boleh dilupakan lagi adalah derivasi sistem ekonomi nasional Bangsa Indonesia yang harus merujuk Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945, semestinya ditopang oleh *Philosopsche Grondslag*, Pancasila Sila ke-1, Ketuhanan Yang Maha Esa. Sehingga nilai-nilai transendental-religijs-

⁹ Muh Sjaiful, “Problematika Normatif Jaminan Hak-Hak Pekerja Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja,” *Media Iuris* 4, no. 1 (n.d.): 57.

spiritualistik, tidak boleh abai dalam pengaturan ekonomi nasional Bangsa Indonesia.

Selain penolakan dari sisi nilai-nilai ideologi, filosofi ekonomi dan sosiologi, penolakan terhadap undang-undang ini dinilai karena minimnya partisipasi publik dan terburu-buru dengan memanfaatkan kondisi PSBB yang diberlakukan kala itu.

Partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Perppu yang tidak melalui mekanisme pembentukan undang-undang dapat dipastikan tidak akan terdapat ruang bagi partisipasi publik yang bermakna.

Demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) mengelaborasi formasi sosial dan politik di masyarakat lebih luas dari kajian-kajian

politik arus utama yang lebih menitikberatkan pembahasan terkait demokrasi elektoral dan liberal, yang hanya mengkaji aspek-aspek prosedural demokrasi dan pembedaan wilayah ruang publik dan privat.

Secara doktriner, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-gundang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang *kuat (strong collective intelligence)* yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).

Tujuan partisipasi publik pada proses pembentukan undang-undang juga merupakan langkah strategis untuk mendorong masyarakat

untuk memahami persoalan secara lebih objektif dan mampu untuk merumuskan kebutuhan hukumnya sendiri.

Pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Partisipasi publik itu bukan didefinisikan sekedar mengundang dan hadir dalam pertemuan. Tetapi partisipasi publik harus dilihat dengan lebih bermakna yakni mempertimbangkan masukan masyarakat dalam rancangan undang-undang yang dibahas. Melalui langkah tersebut, partisipasi publik ini tidak dijadikan hanya sebagai formalitas untuk melengkapi syarat proses legislasi, melainkan menjadi hal yang wajib untuk dilakukan dan fundamental dalam perumusan undang-undang.

Minimnya Tingkat partisipasi publik dalam perumusan UU ini menyebabkan banyak pihak mengajukan pengujian UU Ciptaker baik dari sisi formil maupun materil ke MK. Pada akhirnya, MK mengabulkan sebagian pengujian UU Ciptaker khususnya terkait aspek formil yang berujung keluarnya putusan inkonstitusional bersyarat terhadap undang-undang tersebut.

MK melalui Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 pada pokoknya menyatakan UU Ciptaker memiliki cacat formil dan harus dilakukan

perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan. Selain itu, MK juga menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta melarang penerbitan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Ciptaker. Apabila dalam tempo dua tahun tidak diperbaiki, maka status UU Ciptaker menjadi inkonstitusional secara permanen. Amar putusan MK yang di dalamnya terdapat klausul inkonstitusional bersyarat dan larangan kepada Pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sejak putusan dibacakan merupakan hal yang bertolak belakang. Oleh karena itu, larangan untuk mengeluarkan kebijakan yang bersifat strategis terkait UU Ciptaker, dalam batas penalaran yang wajar membuat UU Ciptaker hanya berlaku pada tingkat undang-undang namun tidak untuk level yang lebih teknis.

Titik tumpu dari solusi atas problematika Undang-Undang Cipta Kerja, yang menuai polemik serta kontroversi, sebetulnya yang paling tepat adalah basis penormaan regulasi bangsa Indonesia, dikembalikan kepada jati diri bangsa yang mencerminkan nilai Pancasila dan memnuhi asas demokrasi.

B. Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law Hak Cipta Kerja dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Negara hukum berkepentingan mewujudkan konstruksi hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum

serta penjaminan hak-hak yang dimiliki setiap warga negara, diperlukan adanya peraturan yang dijasikan sebagai pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pedoman ini memuat pengaturan pembentukan undang-undang yang dimulai dari tahap pertama sampai dengan peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan dan dilaksanakan dalam oleh Lembaga Eksekutif selaku pelaksana.

Undang-Undang terhadap masyarakat. Keberadaan aturan baku ini digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan peraturan yang dapat dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Hasil peraturan perundang-undangan yang baik akan memenuhi kebutuhan masyarakat terhadapnya. Dasar hukum proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan.¹⁰

Undang-Undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang disusun dan dibentuk oleh Lembaga legislative yang memerlukan waktu lama. Waktu lama atau cepatnya pembentukan

¹⁰ Sopiani and Zainal Mubaraq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 146, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623>.

Undang-Undang diamati berdasarkan setiap tahapan prosedur yang harus dilalui. Tahap pertama yaitu tahap perencanaan. Tahap ini dilaksanakan dengan menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPR-RI) hingga tahapan pengundangan. Beberapa tahapan ini telah disebutkan didalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai prosedur yang “normal”. Bukanlah tanpa suatu alasan mengapa prosedur pembentukan Undang-Undang ini memerlukan waktu yang lama, dikarenakan Undang-Undang yang dibuat haruslah mengakomodasi segala kepentingan masyarakat luas dengan segala karakterisitiknya. Maka, untuk mencapai tujuan tersebut pembentukan Undang-Undang dilakukan dengan saksama dan tepat sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Sebagaimana yang telah tertuang didalam Bab 1 Ketentuan Umum, pada Pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

¹¹ Muhammad Fadli, “Fadli, Muhammad, Kantor Wilayah, Kementerian Hukum, Sulawesi Selatan, Jl Sultan, and Alauddin No, ‘Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti.’, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, 2018, 49–58,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 49–58.

a. Perencanaan

Perencanaan merupakan tahap awal dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Permasalahan yang akan diselesaikan beserta latar belakang dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan diinventarisasi. Kemudian dibuat Naskah Akademik yang memuat permasalahan tersebut. Sebelumnya, permasalahan tersebut telah melalui proses pengkajian dan penyelarasan. Apabila Naskah akademik telah siap, selanjutnya Naskah Akademik diusulkan untuk dimasukkan ke dalam program penyusunan peraturan yang disebut Prolegnas atau Program Legislasi Nasional.

Kesepakatan yang dihasilkan dalam rapat paripurna DPR pada 22 Januari 2020 berupa Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/II/2019- 2020 Tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2020. Pada Lampiran Keputusan tersebut terdapat RUU Cipta Kerja dengan judul “Rancangan Undang – Undang tentang Cipta Lapangan Kerja” yang dimuat pada Nomor 40 (empat puluh) Halaman 8 (delapan) “Daftar Program Legislasi Nasional Tahun 2020” beserta usulan yang berasal dari “Pemerintah Republik Indonesia”.

Merujuk pada Pasal 43 Ayat (3) UU PPP, suatu rancangan undang – undang baru yang berasal dari usulan “DPR, Presiden, atau DPD haruslah disertai dengan Naskah Akademik”. Selanjutnya pada

Pasal 45 Ayat (1) UU a quo menjelaskan bahwa “Rancangan Undang – Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang – Undang yang diajukan DPD Kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas”. Pengaturan diatas dapat dimaknai bahwa Naskah Akademik dan Rancangan Undang – Undang baru diserahkan dalam waktu yang bersamaan pada Prolegnas.

Meskipun demikian, untuk menampung kondisi atau kebutuhan tertentu, pengajuan rancangan undang-undang dapat dimungkinkan di luar Prolegnas. Misalnya, mengatasi kekosongan hukum karena putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, perihal persiapan rancangan undang-undang dari masing-masing lembaga yang dapat mengusulkannya (Presiden, DPR, dan DPD) merupakan kebijakan internal masing-masing lembaga. Misalnya DPR, persiapan dapat dilakukan oleh komisi, gabungan komisi, atau badan legislasi. Sedangkan rancangan undang-undang yang diajukan Presiden dapat dipersiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Begitu pula yang berasal dari DPD, rancangan undang-undang dapat dipersiapkan oleh komite, gabungan komite, atau panitia perancang undang-undang.

Namun tidak diserahkannya pada Prolegnas Tahun 2020 melainkan setelah kesepakatan tersebut tidak dibenarkan mengingat kondisi tidak adanya kekosongan hukum. Hal ini terbukti pada “Surat Presiden” bernomor “R-06/Pres/02/2020” pada 7 Februari 2020. Dengan demikian, Naskah Akademik RUU Cipta Kerja yang dimuat pada Prolegnas Tahun 2020 tidak sesuai dengan pengaturan dalam UU PPP.¹²

b. Penyusunan

Terdapat dua definisi terkait Penyusunan peraturan perundang-undangan yaitu *Pertama*, penyusunan dalam arti proses, yakni proses penyampaian rancangan dari Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota atau DPR/DPD setelah melalui tahap perencanaan.

Proses penyusunan ini berbeda untuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. *Kedua*, penyusunan dalam arti teknik penyusunan, yakni pengetahuan mengenai tata cara pembuatan judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan, dan lampiran.

Sesuai Pasal 18 UU PPP telah menentukan beberapa aspek yang dijadikan sebagai dasar dalam penyusunan Daftar RUU pada

¹² Abdurrakhman Alhakim and Egia Ginting, “Analisis Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Pada Tahapan Perencanaan Dan Penyusunan Berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan,” *CoMBInES-Conference on Management, Business, Innovation, Education and Social Sciences* 1, no. 1 (2021): 284.

Prolegnas yaitu perintah Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Perintah Undang – Undang lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Selanjutnya pada pasal 19 UU a quo, telah dijelaskan bahwa dalam perencanaan penyusunan Undang – Undang Pada Prolegnas memuat judul Rancangan Undang – Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan Perundang – undangan lainnya yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Dari ketentuan di atas mengartikan Dasar penyusunan “Rancangan Undang – Undang” pada Daftar Program Legislasi Nasional haruslah memuat materi yang dituangkan dalam Naskah Akademik, Ketentuan tersebut begitu pula mengikat dalam “Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja”.

Namun RUU Cipta Kerja menekankan kepada Visi Indonesia 2045 dan atau Cita – cita Indonesia 2045. Dasar penulisan pada Naskah Akademik ini merujuk pada Pasal 18 Huruf d, Huruf e, dan Huruf f UU PPPKemudian berangkat dari Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

memiliki ruang lingkup antara lain rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan tahunan. Periode yang telah diatur UU tersebut masing – masing 20 tahun untuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang nasional, dan 5 (lima) tahun untuk Rencana pembangunan jangka menengah. Sedangkan materi yang dimuat dalam Naskah Akademik RUU Cipta Kerja berkali – kali menekankan “Visi dan atau Cita – cita Indonesia” yang periode pengaturannya tidak sama sekali mengikat pada ruang lingkup UU Nomor 25 Tahun 2004.

Abdurrahman Alhakim bersama Egia Ginting menyimpulkan bahwa Dasar Pemerintah Republik Indonesia dalam menyusun Daftar RUU Cipta Kerja pada Prolegnas Tahun 2020 tidak berkekuatan hukum merujuk kepada Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Undang – Undang lain yang materi pengaturan di dalamnya mengikat sebagai Dasar Pembentukan.¹³

Sebagaimana yang telah diatur didalam Pasal 5 Huruf f tentang Kejelasan Rumusan pada teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undangan di Lampiran II, terdapat ketentuan mengenai

¹³ Alhakim and Ginting, “Analisis Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Pada Tahapan Perencanaan Dan Penyusunan Berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.”

Judul “Undang – Undang Perubahan” dalam BAB I Huruf A Butir 6 dan ketentuan “Undang – Undang Pencabutan” dalam BAB I Huruf A Butir 9. Namun pada kenyataannya terkait ketentuan tersebut tidak disematkan Frasa “Perubahan Atas” dan “Pencabutan Atas” pada Judul “Undang – Undang Cipta Kerja”.

Kehadiran “Undang – Undang Cipta Kerja” yang merubah puluhan Undang –Undang sekaligus mencabut Undang – Undang lain seperti “*Staatsblad*” Tahun 1926 Nomor 226 Juncto “*Staatsblaad*” Tahun 1940 Nomor 450 Tentang “Undang – Undang Gangguan” (Hinderodonnantie) sebagaimana tercantum pada BAB VI Bagian Keenam Pasal 105 Huruf e “Undang – Undang Cipta Kerja”, serta “Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1982” Tentang Wajib Daftar Perusahaan sebagaimana yang tercantum pada BAB VI Bagian Kesembilan Pasal 105 Huruf k UU Cipta Kerja menandakan Ketentuan Judul yang salah.

Berikutnya “Ketentuan Umum” dan “Ketentuan Pidana” terdapat pada Batang Tubuh dalam ketentuan Lampiran II yaitu masing – masing BAB I Huruf C.1 Butir 96 dan BAB I Huruf C.1 Butir 115. Faktanya, butir 96 yang mengisyaratkan Ketentuan Umum ditelakkan dalam bab satu tidak terealisasi pada UU Cipta Kerja yang memuat ketentuan Umum terpencair dan butir 115 yang

mengisyaratkan Ketentuan Pidana ditempatkan dalam bab tersendiri. Bab ketentuan penutup juga tidak terealisasi pada UU a quo yang memuat ketentuan pidana pada BAB III padahal masih ada materi pokok yang mengatur perihal lain pada bab-bab selanjutnya ditambah pula mengingat “Ketentuan Peralihan” yang terdapat pada BAB XIV seharusnya “Ketentuan Pidana” berada pada BAB XIII Undang Undang tersebut.

Teknik Penyusunan RUU Cipta Kerja yang terikat dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang - Undangan dalam Lampiran II tidak memenuhi Asas Kejelasan Rumusan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan merujuk pada UU PPP”.¹⁴

c. Pembahasan

Perbincangan mengenai substansi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh para pihak yang bersangkutan disebut pembahasan. Peraturan Perundang-undangan yang berupa Undang-Undang dibahas Presiden atau Menteri bersama dengan DPR melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Sedangkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya dibahas oleh instansi yang berhubungan langsung tanpa keterlibatan DPR.

¹⁴ Alhakim and Ginting.

Menurut ketentuan Pasal 66 dan 67 UU PP, pembahasan RUU dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan yakni Pembicaraan Tingkat I dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus serta Pembicaraan Tingkat II dalam rapat paripurna. Apabila pembahasan materi RUU berkaitan dengan sebuah LSM (Lembaga Sosial Masyarakat) tertentu, maka LSM tersebut hendaklah diundang. Pendapat yang dikeluarkan oleh Lembaga lain sangatlah diperlukan sehingga dapat membawa kemanfaatan dan mencegah kerugian bagi masyarakat. Pelibatan partisipasi penting dilakukan sehingga dapat mewujudkan tujuan penegakan keadilan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat.

Asas keterbukaan dalam Pembentukan Perundang-undangan memiliki arti bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat. Dalam tahapan pembahasan draft Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja tidak diikutsertakan partisipasi dari Lembaga Sosial Masyarakat (LSM). Pihak Pemerintah bersama DPR saja yang melaksanakan pembahasan. LSM baru diundang setelah draft RUU diserahkan kepada DPR. Hal tersebut diungkapkan oleh Direktur Eksekutif Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBH) Asfinawati

bahwa peristiwa ini hanya sebagai bentuk legitimasi dan dipakai untuk menjelaskan bahwa pemerintah telah mengundang masyarakat sipil.¹⁵

d. Pengesahan

Peraturan perundang-undangan yang berupa Undang-Undang, Rancangan yang telah disetujui secara bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang-Undang disampaikan oleh Menteri Hukum dan HAM kepada Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara atau Sekretariat Kabinet.

Pada tahap pengesahan, didalam ruang rapat Sidang Paripurna DPR seolah-olah seluruh fraksi Partai Politik menyetujui RUU Cipta Kerja. Bahkan, tidak ada perbedaan pendapat sedikitpun didalamnya. Perbedaan pendapat terlihat nyata ketika Fraksi Partai Demokrat memaksa Pimpinan Sidang untuk memberikan kesempatan kepada setiap Fraksi untuk menyampaikan pendapat akhirnya satu per satu. Setelah kesempatan ini diberikan, terdengar dua Fraksi yang secara tegas menolak RUU Cipta Kerja untuk disahkan yaitu Demokrat dan PKS. Dalam situasi ini seharusnya yang dilakukan

¹⁵ Aprillia Jultje Saiya et al., "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja," *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 6 (2021): 618.

oleh Pimpinan Sidang Paripurna adalah merujuk kepada Pasal 308 ayat (3) yang menyebutkan bahwa apabila pengambilan keputusan dengan cara musyawarah mufakat tidak tercapai, maka dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam konteks ini seharusnya suara orang per orang anggota DPR diperhitungkan, sehingga tidak otomatis dianggap sebagai satu kesatuan fraksi semata, karena seorang anggota DPR merupakan representasi dari konstituennya, dan tanggungjawab itu harus dihormati.

Disamping itu, keabsahan pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna DPR pengesahan RUU Cipta Kerja pun patut dipertanyakan. Hal ini disebabkan jumlah anggota DPR yang menghadiri Sidang Paripurna DPR untuk memutuskan RUU Cipta Kerja tidak banyak. Dalam hal ini DPR harus mampu membuktikan bahwa keputusannya dalam Sidang Paripurna DPR untuk mengambil keputusan pengesahan RUU Cipta Kerja telah memenuhi kuorum.¹⁶

e. Pengundangan

Undang-Undang yang telah disahkan selanjutnya diletakkan didalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia,

¹⁶ Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “Apa Yang Perlu Diketahui Untuk Membuat Peraturan Perundang-Undangan?” (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2015), Setkab.go.id, 2015. <https://setkab.go.id/apa-yang-perlu-diketahui-untuk-membuat-peraturan-perundang-un>.

Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Hal ini disebut dengan Pengundangan. Tujuan pengundangan adalah agar masyarakat mengetahui isi peraturan perundang-undangan tersebut dan dapat menjadi acuan kapan suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mengikat.

Pengundangan UU Cipta Kerja harus dilakukan dalam lembaran negara oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan atau tanpa ditandatangani oleh Presiden setelah jangka waktu pengesahan berakhir, 30 hari sejak ada persetujuan bersama. UU Cipta Kerja akan berlaku sebagai hukum yang harus dipatuhi. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Dengan demikian bagi masyarakat, baik perorangan, kelompok orang, maupun badan usaha/badan hukum, yang merasa dirugikan dan/atau dilanggar hak asasi manusia dengan hadirnya undang-undang ini, serta undang-undang ini dinilai bertentangan dengan konstitusi secara formal dan/ atau materi dapat mengajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

Pendapat ahli Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang bernama Michael Otto menyampaikan bahwa ditemukan jurang yang lebar diantara perundang-undangan dengan kenyataan. Dengan kata lain, hanya ada sedikit ‘kepastian hukum yang nyata’ (*real legal certainty*). (Michael Otto, 2012). Sejatinya kepastian hukum nyata mengandung definisi kepastian hukum yuridis dan lebih dari itu juga. Menurut Michael Otto, terdapat tiga jenis faktor yang dapat menggambarkan kepastian hukum yang nyata. Pertama dari aturan-aturan hukum itu sendiri, kedua dari instansi-instansi (kelembagaan/institutions) yang membentuk dan memberlakukan serta menerapkan hukum dan yang bersama-sama dengan hukum membentuk sistem hukum, dan ketiga dari lingkungan sosial yang lebih luas: faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial-budaya. Oleh karena itu, berbagai kajian ilmiah dalam bidang hukum yang dilaksanakan akan selalu mencakup tiga lapis analisis yaitu yuridis, ilmu (administrasi) pemerintahan (*bestuurkundige*), dan analisis ilmu-ilmu sosial yang lebih luas.¹⁷

Jhon Michael Otto mendefinisikannya sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

¹⁷ Redi Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

Pertama, Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara; Aturan-aturan yang ada didalam UU Cipta Kerja menuai kontroversial di kalangan masyarakat antara lain yaitu Pasal 81 angka 15 UU Cipta Kerja menggantu ketentuan pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. UU Ciptaker menngganti Pasal 59 ayat (4) UU Ketenagakerjaan mengelola ketentuan lebih lanjut tentang jenis dan sifat pekerjaan, jangka waktu, hingga batas waktu perpanjangan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pasal 79 ayat (2) huruf (b) UU Ciptaker mengatur bahwa pekerja wajib diberikan waktu istirahat mingguan satu hari untuk enam hari kerja dalam satu minggu. Pasal 79 UU Ciptaker ini juga meniadakan kewajiban perusahaan untuk memberikan istirahat panjang dua bulan bagi pekerja yang sudah bekerja selama enam tahun. UU Ciptaker merubah kebijakan mengenai pengupaan pekerja. Ketentuan ini di atur dalam pasal 81 angka 24 UU Cipta Kerja yang mengganti Pasal 88 UU Ketenagakerjaan.¹⁸

Kedua, Bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat

¹⁸ Hesti Kartikasari and Agus Machfud Fauzi, "Penolakan Masyarakat Terhadap Pengesahan Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum," *Doktrina: Journal of Law* 4, no. 1 (2021): 39–52.

terhadapnya Pertumbuhan tenaga kerja di Indonesia baik sebelum dan sesudah Pandemi Covid-19 mengalami peningkatan. Untuk mengatasi permasalahan ini, Pemerintah Indonesia melakukan penarikan investor sebanyak-banyaknya ke dalam Indonesia. Apabila semakin banyak investasi yang ditanam oleh investor maka akan terbuka luas juga lapangan pekerjaan yang selama ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini sesuai yang disampaikan oleh Kepala BKPM Bahlil Lahadalia. Selama ini, para investor yang hendak berinvestasi mengalami kesulitan serta hambatan karena persoalan tumpang tindih dalam perizinan usaha antara kewenangan Pusat dan Daerah serta Kementerian/Lembaga (K/L) serta proses yang berlarut-laur. Maka, UU Cipta Kerja hadir untuk mendorong investasi melalui kemudahan perizinan berusaha bagi para investor. Selain itu, pemerintah telah menerapkan sistem *Online Single Submission* (OSS) yang dikelola oleh Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Pusat di BKPM. Melalui sistem OSS ini, maka seluruh perizinan akan terintegrasi, sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih antara pusat dan daerah.¹⁹

¹⁹ Kementerian Investasi/BKPM, “UU Cipta Kerja : Dorong Investasi, Ciptakan Lapangan Kerja” (Kementerian Investasi/BKPM, 2021), <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-dorong-investasi-ciptakan-lapangan-kerja>.

Ketiga, Bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga-negara menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut; Muatan isi UU Cipta Kerja yang telah diundangkan pada 2 November 2020 ini memperoleh respon penolakan dari masyarakat, khususnya yang terdampak secara langsung yaitu buruh. Bahkan, banyak elemen masyarakat yang melakukan aksi demonstrasi untuk menolak UU ini. Alasan kaum buruh untuk menolak ialah karena karena Omnibus Law Cipta Kerja ini dinilai lebih berpihak pada perusahaan sebagai pemilik alat-alat produksi. Kesenjangan kelas sosial muncul antara perusahaan sebagai kaum borjuis dan para buruh sebagai kaum proletar. Selain itu UU Omnibus Law Cipta Kerja yang berusaha menarik investor asing juga menyebabkan alienasi. Uang sebagai tanda alienasi manusia menempatkan investor sebagai siapa yang dapat memperoleh apa saja dan dapat mengambil peran banyak dalam perekonomian. Sedangkan buruh yang tidak berdaya dalam hal uang tidak akan berimbas banyak dalam kegiatan ekonomi karena buruh tidak berpotensi menghasilkan banyak uang.²⁰

²⁰ Kartikasari and Fauzi, "Penolakan Masyarakat Terhadap Pengesahan Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."

Keempat, Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent and impartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa ke hadapan mereka; Undang-Undang Cipta Kerja yang menuai pro dan kontra ini akhirnya diajukan Judicial Review kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah melewati berbagai agenda persidangan, pada akhirnya Majelis Hakim Konstitusi menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) cacat secara formil. Untuk itu, Mahkamah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. MK memerintahkan kepada Lembaga legislatif untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen. Selain itu, MK pun memerintahkan Pemerintah untuk menanggukkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Alasan pertimbangan putusan MK untuk

menyatakan UU Cipta Kerja ini berstatus inkonstitusional bersyarat adalah karena Majelis Hakim MK hendak menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan. Kemudian, Mahkamah mempertimbangkan harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Di samping itu, juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU Cipta Kerja. Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi melakukan persidangan secara mandiri dan tidak berpihak baik kepada Pemerintah maupun masyarakat yang merasa dirugikan.²¹

Kelima, Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan. Pasca diputuskan UU Cipta Kerja berstatus inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi, Pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian langsung merespon putusan tersebut dengan melakukan tiga sikap yaitu Pertama, pemerintah menghormati dan akan mematuhi putusan MK, Kedua pemerintah mengacu pada putusan MK yang menyatakan bahwa UU Cipta Kerja masih tetap berlaku secara konstitusional.

²¹ Humas Mahkamah Konstitusi, "Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun," Mkri.Id, 2021," (Mahkamah Konstitusi, 2021), <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816&menu=2#>.

Sesuai putusan hingga sampai batas waktu 2 tahun yang diberikan MK untuk melakukan perbaikan. Ketiga, pemerintah menegaskan tidak akan menerbitkan peraturan baru yang bersifat strategis terkait UU Cipta Kerja seperti yang diputuskan oleh MK. Maka, pemerintah memandang peraturan perundangan yang telah diberlakukan untuk melaksanakn uu cipta kerja tetap berlaku.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Metode Omnibus Law yang dipraktikkan dalam *system common law* dimaknai sebagai satu undang-undang (baru) yang mengatur berbagai macam peraturan untuk penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Metode ini kemudian diadopsi pada sistem hukum Indonesia sebagai upaya penyederhanaan dalam mengatasi tumpang tindihnya peraturan yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga ketentuan dalam sebuah peraturan perundang-undangan dapat berfungsi secara cepat, efektif, dan efisien. Pembentukan Undang-Undang Ciptakerja yang menganut metode omnibus ini menimbulkan beragam penolakan luas dari masyarakat, mulai dari serikat buruh, aktivis HAM, hingga mahasiswa karena selain aspek formilnya dinilai tidak sesuai dengan sisten hukum dan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan pada aspek materiilnya juga dianggap bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila dan prinsip prinsip yang termuat dalam UUD 1945.
2. Secara konstitusional kedudukan undang-undang dari konsep omnibus law belum diatur di dalam sistem hukum maupun di dalam

peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun hal ini bisa dilegitimasi secara konsep hukum progresif jika metode ini ditujukan untuk mengatasi tumpang tindihnya undang-undang yang satu dengan lainnya yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Namun dalam pembentukannya suatu undang-undang tetaplah harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas materil. UU No 11 Tahun 2020 tentang Ciptakerja yang pembentukannya menggunakan metode omnibus dinilai bertentangan secara konstitusional karena tidak memiliki kejelasan tujuan dan rumusannya baik pada aspek kebakuan pembentukannya, sistematika pembuatannya maupun pada proses perubahan susbtansinya. Selain itu minimnya ruang informasi yang diberikan kepada masyarakat dalam perancangan hingga pengesahannya ini bertentangan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan-perundang-undangan.

B. Saran

1. Proses pembentukan Undang-undang dengan mekanisme omnibus selain harus memperhatikan ketentuan formil juga harus memperhatikan asas-asas hukum agar hukum tidak hanya sebatas norma yang bersifat memaksa dan mengatur tapi hukum juga dapat

memberikan kemanfaatan bagi masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945.

2. Pentingnya peran masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu maupun kelompok masyarakat. Selain itu harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan masyarakat bukan hanya kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaidillah, and Abdul Rozak. *Demokrasi, HAM, Dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Ahmad, Redi. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Ahmad Redi, and Ibnu Sina Chandranegara,. *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional, (Depok, Rajawali Pers, 2020), Hlm 78*. Depok: Rajawali Press, 2020.
- Alhakim, Abdurrahman, and Egia Ginting. “Analisis Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Pada Tahapan Perencanaan Dan Penyusunan Berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” *CoMBInES-Conference on Management, Business, Innovation, Education and Social Sciences* 1, no. 1 (2021).
- Anggono, Bayu Dwi. “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia.” *Jurnal Rechtsvinding* Vol 9, no. No 1 (April 2020).
- Ansari, Muhammad Insa. “Omnibus Law Untuk Menata Regulasi Penanaman Modal.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 77. <https://doi.org/doi:10.33331/rechtsvinding.v9i1.378>.
- Ashiddiqie, Jimly. “Gagasan Negara Hukum Indonesia,” n.d.
- . *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM)*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.
- . *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, 2020.

- . “UU Omnibus (Omnibus Law): Penyederhanaan Legislasi Dan Kodifikasi Administratif,” 2019. ”, https://www.academia.edu/41009264/UU_TERPADU_Omnibus_Law,.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Azhari, Ahmad. “Problematika Penerapan Sistem Omnibus Law Ke Dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia Melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Lapangan Kerja.” *JOURNAL OF LEGAL RESERCH* 3, no. 1 (2021).
- Azhary, Tahir. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Birenbaum, David E. “The Omnibus Trade Act Of 1988: Trade Law Dialectics.” *Journal of International Law* 10, no. 4 (n.d.).
- Chandranegara, Ibnu Sina. “Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (2020).
- CNN Indonesia*. “Jokowi Teken UU Ciptaker 1.187 Halaman, Nomor 11 Tahun 2020.” 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201102230532-32-565122/jokowi-teken-uu-ciptaker-1187-halaman-nomor-11-tahun-2020>.
- Dodek, Adam M. “Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations,.” *Ottawa Law Review* 48, no. 1 (2017): 42.
- Fadli, Muhammad. “Fadli, Muhammad, Kantor Wilayah, Kementerian Hukum, Sulawesi Selatan, Jl Sultan, and Alauddin No, ‘Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti.’, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, 2018, 49–58.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018).
- Febriansyah, Ferry Irawan. “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Perspektif* 21, no. 3 (2016). <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.
- Fernando, Zico Junius, Wiwit Pratiwi, and Yagie Sagita Putra. “OMNIBUS LAW SEBUAH PROBLEMATIK DAN PARADIGMA HUKUM DI INDONESIA.” *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 6, no. 1 (2021).

- Fifield, Mitch. Civil Law and Justice (Omnibus Amendments, Pub. L. No. Bill 2015 (2015). <https://www.openaustralia.org.au/senate/?id=2015-06-25.87.1>.
- Fitryantica, Agnes. “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law.” *Jurnal Gema Keadilan* 6, no. III (2019).
- . “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law.” *Gema Keadilan* 6, no. 3 (December 14, 2019): 300–316. <https://doi.org/10.14710/gk.2019.6751>.
- Hanifah, Ida. “Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja.” *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2021).
- Hantoro, Novianto Murti. “Konsep Omnibus Law Dan Tantangan Penerapannya Di Indonesia.” *Parliamentary Review* Vol. II, no. No 1 (March 2020).
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Humas Mahkamah Konstitusi. “Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun,” Mkri.Id, 2021,.” Mahkamah Konstitusi, 2021. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816&menu=2#>.
- Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. “Apa Yang Perlu Diketahui Untuk Membuat Peraturan Perundang-Undangan?” Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2015. Setkab.go.id, 2015. <https://setkab.go.id/apa-yang-perlu-diketahui-untuk-membuat-peraturan-perundang-un>.
- Ihsanuddin. “Omnibus Law UU Cipta Kerja, Keinginan Jokowi Yang Jadi Nyata...,”” *Kompas*, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/06264741/omnibus-law-uu-cipta-kerja-keinginan-jokowi-yang-jadi-nyata?page=all>.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

- Kartikasari, Hesti, and Agus Machfud Fauzi. "Penolakan Masyarakat Terhadap Pengesahan Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum." *Doktrina: Journal of Law* 4, no. 1 (2021).
- Kementrian Investasi/BKPM. "UU Cipta Kerja : Dorong Investasi, Ciptakan Lapangan Kerja." Kementrian Investasi/BKPM, 2021. <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-dorong-investasi-ciptakan-lapangan-kerja>.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Manan, Bagir, and Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Muh Sjaiful. "Problematika Normatif Jaminan Hak-Hak Pekerja Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja." *Media Iuris* 4, no. 1 (n.d.).
- Nonet, Philippe, and Philip Selznick. *Hukum Responsif, Pilihan Di Masa Transisi. Penerjemah Rafael Edy Bosco*. Ford Foundation-HuMa. Jakarta: 2003, n.d.
- Pakpahan, Mughtar. *Ilmu Negara Dan Politik*. Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006.
- Prabowo, Adhi Setyo, Andhika Nugraha Triputra, Yoyok Junaidi, and Didik Endro Purwoleksono. "Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia." *Jurnal Pamator* Vol 13, no. No 1 (April 2020).
- Putra, Antoni. "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (2020).
- Raharjo, Satjipto. *Hukum, Masyarakat & Pembangunan*. Bandung: alumni, 1981.
- Roihan, Muhammad Irham. "Omnibus Law Ditinjau Dari Perspektif Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)." Universitas Islam Indonesia, 2021.
- Saiya, Aprillia Jultje, Saartje Sarah Alfons, Heillen Martha, and Yosephine Tita. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja." *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 6 (2021).

- Sauqi, and Habibullah. "Implikasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial." *Sosio Informa* 2, no. 1 (2016).
- Shalihah, Nur Fitriatus. "Aksi Demo Penolakan Omnibus Law UU Cipta Kerja Di 9 Daerah Berlangsung Ricuh, Mana Saja?" *Kompas.Com*, Oktober 2020. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/08/180500765/aksi-demo-penolakan-omnibus-law-uu-cipta-kerja-di-9-daerah-berlangsung?pa>.
- Sodikin. "Paradigama Undang-Undang Dengan Konsep Omnibuslaw Berkaitan Dengan Norma Hukum Yang Berlaku Di Indonesia." *Jurnal Rechtvinding* 9, no. 1 (2020).
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.
- Sopiani, and Zainal Mubaraq. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623>.
- Supriyadi, and Andi Intan Purnamasari. "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 2 (n.d.): 261. <https://doi.org/doi:10.30641/kebijakan.2021.v15.257-270>.
- Watson, Alan. *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press, 1974.