



TELAAH KRITIS METODE OMNIBUS LAW DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

A CRITICAL STUDY OF THE OMNIBUS LAW METHOD IN LEGISLATION

Itrawadi

Fakultas Hukum Universitas Islam Al- Azhar

E-Mail: itrawadi90@gmail.com

Sri Karyati

Fakultas Hukum Universitas Islam Al- Azhar

E-Mail: srikaryati84@gmail.com

Hafizatul Ulum

Fakultas Hukum Universitas Islam Al- Azhar

E-Mail: hafizatululum91@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis bagaimana pembentukan undang-undang di Indonesia dengan menggunakan metode omnibus pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil kajian menunjukkan bahwa Pengaturan metode Omnibus dalam pembentukan undang-undang diatur dalam ketentuan Pasal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan untuk tahapan implementasi pembentukan undang-undang perlu dilakukan penyesuaian substansi di buku lampiran UU tersebut agar jelas proses pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus.

Kata Kunci: *Telaah Kritis, Metode Omnibus, Pembentukan Undang-undang*

Abstract

This research aims to critically examine how legislation is formed in Indonesia using the omnibus method after the enactment of Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 11 of 2012 Regarding the Formation of Legislation. This is normative research using a legislative and conceptual approach. Based on the study's results, it is indicated that the regulation of the omnibus method in the formation of laws is stipulated in Article 13 of Law Number 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 11 of 2012 Regarding the Formation of Legislation. For the implementation stages of law formation, adjustments to the substance in the attachment book of the law are needed to clarify the legislative process using the omnibus method.

Keywords: *Critical Study, Omnibus Method, Legislation Formation*

A. PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di suatu negara. Apabila keterkaitan dan keselarasan antar

peraturan perundang-undangan tidak terwujud dan terjadi tumpang tindih serta terjadi keadaan bertolak belakang antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain, maka tujuan hukum tidak akan tercapai¹.

Konsep Omnibus Law dimaknai sebagai metode yang menyelesaikan permasalahan berbagai pengaturan dalam peraturan perundang-undangan ke dalam satu undang-undang yang konsekuensinya dapat mencabut beberapa aturan hasil penggabungan. Pembentukan undang-undang dengan metode Omnibus di Indonesia dimaksudkan untuk menciptakan harmonisasi peraturan serta untuk mengatasi over regulasi agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan dan tidak ada peraturan perundang-undangan yang saling bertabrakan antara yang satu dengan lainnya². Dengan adanya penerapan Omnibus di Indonesia, maka menjadi pertanyaan apakah akan sejalan atau kompatibel dengan sistem hukum di Indonesia yang menganut Civil Law System dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mengingat gagasan Omnibus lebih dikenal penerapannya di negara yang menganut Common Law System. Jika Omnibus dipahami sebagai jenis peraturan perundang-undangan sama halnya dengan istilah Undang-Undang Payung, dimana undang-undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*) sering dimaknai dengan undang-undang yang merupakan “induk” dari undang-undang lainnya, sehingga kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang “anaknya” dan lebih dahulu ada³. Keberadaan undang-undang sebagai jenis peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa setiap undang-undang memiliki kedudukan yang sama di bawah Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun, dengan adanya undang-undang yang dibentuk melalui metode Omnibus, secara tidak langsung memposisikan undang-undang Omnibus berada lebih tinggi secara hierarki dibanding dengan undang-undang sektoral, karena pembentukan undang-undang Omnibus Law akan menghasilkan undang-undang payung (*Umbrella Act*)⁴. Hingga saat ini penggunaan metode omnibus di Indonesia masih terbatas kepada tataran Undang-Undang belum diterapkan untuk jenis peraturan perundang-undangan lainnya..

Penerapan metode omnibus diawali pada saat pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang dinyatakan cacat formil setelah dilakukan uji formil oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yang dinyatakan tidak memenuhi prosedur pembentukan suatu Undang-Undang. Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Salah satu

1 Setio Sapto Nugroho, 2009, “Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”, (Jakarta: Biro Hukum dan Humas), hal. 3.

2 Maria Farida Indrati, 2020, “Menyikapi Omnibus Law sebagai Undang-Undang Sapu Jagad”, (Jakarta: Makalah disampaikan di Seminar), hal. 6.

3 *ibid*

4 Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, 2020, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undang Nasional*, Depok, Rajawali Pers, hal. 78

perintah putusan Mahkamah Konstitusi kepada pemerintah dan DPR adalah untuk memperbaiki undang-undang yang telah dibuat, MK (Mahkamah Konstitusi) juga memberikan batas waktu selama dua tahun dan apabila tidak diperbaiki selama waktu yang telah ditentukan maka MK akan menyatakan seluruh UU Ciptakerja itu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku secara permanen. Sehingga menarik untuk dikaji lebih dalam bagaimana pembentukan undang-undang di Indonesia dengan menggunakan metode omnibus pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang juga disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian kepustakaan⁵. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka⁶. Untuk menjawab permasalahan isu hukum yang akan dikaji dalam penelitian ini, digunakan pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual yang sesuai dengan asas hukum yang relevan.

Ruang lingkup penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto⁷ meliputi : a. Penelitian terhadap asas-asas hukum; b. Penelitian terhadap sistematika hukum; c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horisontal; d. Perbandingan hukum; dan e. Sejarah hukum. Dengan menggunakan metode berpikir deduktif (cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus)⁸.

C. PEMBAHASAN

1. Aspek Pengaturan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang

Istilah Omnibus berasal dari sebutan sebuah *bus* yang dapat mengangkut banyak orang dan barang-barang lainnya yang disebut dengan “*Bus Omni*”. *Bus* ini pertama kali beroperasi di Paris pada Tahun 1820. Namun ketika sudah dipakai di Amerika Latin, istilah ini menjadi *generic* sehingga segala sesuatu yang bisa dimasuki berbagai hal disebut *Omnibus*. Istilah ‘*Omnibus Law*’ lebih dikenal sebagai *omnibus bill* dalam

5 Amiruddin, Zaenal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Depok. Rajawali Pers. hal. 118

6 Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.

7 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 63.

8 Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 27-28

sistem hukum *Common Law*. Lema 'omnibus' berasal dari bahasa Latin, *omnis*, yang berarti untuk semuanya, atau banyak.

Black's Law Dictionary mengartikan *omnibus bill* sebagai: (1) *a single bill containing various distinct matters, usually drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provisions*; (2) *a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an 'omnibus judgeship bill' covering all proposals for new judgeship or an 'omnibus crime bill' dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control*. Di sebut juga sebagai undang-undang sapu jagat, yang secara formal diatur dalam ketentuan Undang-Undang nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan kedua UU PPP menambahkan beberapa ketentuan baru⁹ yakni:

- a. Menambahkan dan mengatur teknis metode *omnibus law*
- b. Memperbaiki kesalahan teknis setelah proses persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pegesahan dan pengundangan;
- c. Memperkuat keterlibatan serta partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningfull participation*);
- d. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
- e. Perubahan sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f. Mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik,
- g. Mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan pasal 42A menyatakan bahwa Penggunaan metode *omnibus law* dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Hal ini bermakna bahwa setiap undang-undang yang diusulkan untuk dilakukan penyusunan dengan metode omnibus harus sudah disertai dengan rasionalisasi sejak saat tahapan perencanaan undang-undang. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 64 ayat (1b) Metode omnibus merupakan metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan: a. memuat materi muatan baru; b. mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau c. mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan terkait dengan ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan tetap diatur sesuai yang ada dalam ketentuan Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang PPP.

9 Dhezya Pandu Satresna, Universitas Gadjah Mada, dan Naskah Diterima, 2023, "Pengaturan Metode Omnibus Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang *Regulation of The Omnibus Method in Law Number 13 of 2022 Concerning The Establishment of Legislation Regulations* ISSN (Online): 2828-8378 Abstrak," no. 13, hal 71.

2. Telaah Kritis Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang

Metode omnibus menjadi perbincangan dikalangan pemerhati ilmu perundang-undangan sejak presiden mengamanatkan pembentukan undang-undang cipta lapangan kerja. Metode omnibus sejatinya bukan suatu metode yang tidak dikenal sama sekali dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Meskipun pembentukan undang-undang dengan penerapan metode omnibus ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam konsiderans menimbang undang-undang a quo diatur bahwa untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat. Artinya, undang-undang ini memuat misi khusus, yaitu bertujuan untuk menambahkan satu metode baru, yaitu metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tentu saja, kata “menambahkan” di sini terbilang terlambat karena kehadiran metode ini sudah terlanjur digunakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta lapangan kerja.

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, metode omnibus adalah metode penyusunan peraturan perundang-undangan dengan cara:

- a. Memuat materi muatan baru;
- b. mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
- c. mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.

Pada ketentuan huruf a, jika digunakan sebagai satu-satunya cara dalam implementasi metode omnibus tentu tidak berbeda dengan metode penyusunan undang-undang pada umumnya. Pada ketentuan huruf b dan c menjadi poin kekhususan dari penggunaan metode omnibus. Kekhususan pada metode ini muncul karena ada tindakan mengubah dan/atau mencabut yang kemudian menimbulkan kebutuhan pengaturan materi muatan baru. Kemudian semua perubahan, pencabutan, dan pengaturan baru tersebut digabung menjadi satu jenis peraturan perundang-undangan. Menurut penulis metode omnibus paling memungkinkan adalah undang-undang. Jika metode omnibus diimplementasikan

bagi jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka resiko perbenturan norma-norma di level berbagai undang-undang yang memayungi peraturan omnibus itu akan menjadi permasalahan hukum yang lebih kompleks.

Persoalan hukum di Indonesia terkait tumpang tindih peraturan perundang-undangan sudah di level yang mengkhawatirkan dan mempengaruhi kecepatan dalam pengambilan kebijakan. Metode omnibus yang diakomodir dalam ketentuan UU PP pada dasarnya di harapkan sebagai salah satu solusi atas terjadinya hyper regulation di Indonesia. Namun dengan demikian, sangat diperlukan jaminan ketepatan substansi undang-undang dalam pembentukannya. Perlu diketahui saat ini kinerja bidang legislasi DPR RI periode 2019–2024¹⁰ di Masa Persidangan I hingga Masa Persidangan V Tahun Sidang 2021–2022, hanya mampu merampungkan 32 RUU untuk disetujui menjadi undang-undang. Selain itu terdapat 24 RUU yang berada di dalam tahap penyusunan dan 9 RUU yang telah masuk tahap pembicaraan tingkat satu. Namun kaitan dengan materi muatan dari berbagai undang-undang yang lahir dari periode tersebut banyak yang memuat materi yang repetitif, misalnya sejumlah undang-undang tentang pembentukan, peme karan provinsi dan/atau kabupaten di Indonesia.

Apabila kinerja DPR itu dibandingkan dengan satu undang-undang yang bernama Undang-Undang Cipta Kerja, akan terlihat betapa fantastisnya metode omnibus ini. Undang-Undang Cipta Kerja itu saja berisi 11 klaster dengan menggabungkan 79 undang-undang yang di dalamnya menyangkut aturan tentang ketenagakerjaan, penyederhanan perizinan, persyaratan investasi, hingga administrasi pemerintahan.

Menurut Fachri Bachmid¹¹ metode omnibus dalam pembentukan undang-undang merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengakomodasi berbagai tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik. Sedangkan Bivitri Susanti¹² menyatakan bahwa ruang lingkup metode omnibus lazim menysasar isu-isu besar yang terdapat dalam suatu negara. Louis Massicotte¹³ menyatakan ada beberapa alasan mengapa para legislator menggunakan teknik omnibus dalam membentuk suatu undang-undang. Pertama, hal ini dikarenakan terjadi negosiasi yang kompleks dari masing-masing orientasi legislator, selain itu teknik omnibus membuat pemerintah dapat memangkas waktu dan prosedur legislatif dalam membentuk suatu undang-undang. Kedua, praktik ini ditujukan untuk menggalang dukungan publik pada suatu undang-undang, sehingga menekan golongan oposisi untuk tunduk pada agenda pemerintah. Hal ini bermakna secara konsep metode omnibus dalam pembentukan undang-undang

10 <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list/> di akses 20 November 2023.

11 Agnes Fitryantica. 2019. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law. *Jurnal Gema Keadilan.*, vol. 6, edisi 3, Oktober-November 2019., hlm. 303

12 *Ibid.*

13 Louis Massicotte. 2013. Omnibus Bills in Theory and Practice. *Canadian Parliamentary Review/* Spring 2013., hlm. 14.

merupakan salah satu alternatif solusi bagi permasalahan lambatnya kinerja legislasi DPR RI dan salah satu upaya mengurangi over regulasi di Indonesia.

Namun yang menjadi catatan penting dalam pengimplementasian metode omnibus yakni kepastian dari hadirnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Mengingat metode omnibus akan membuka keran pada masuknya satu Rancangan Undang-undang yang memuat beberapa substansi di dalamnya. Hal ini berkonsekuensi pada banyaknya kepentingan masyarakat yang akan bersinggungan dengan satu UU yang disusun dengan metode omnibus. Menurut Handoyo¹⁴, ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk membuka ruang partisipasi masyarakat, yaitu: 1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan 2. Merumuskan aturan main khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan rancangan peraturan perundang-undangan 3. Merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam pembahasan peraturan perundang-undangan 4. Menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunannya terdiri dari unsur DPR, masyarakat, akademisi, dan media massa

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian dan telaah kritis di dalam pembahasan, maka dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu bahwa Pengaturan metode Omnibus dalam pembentukan undang-undang diatur dalam ketentuan Pasal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan untuk tahapan implementasi pembentukan undang-undang perlu dilakukan penyesuaian substansi di buku lampiran UU tersebut agar jelas proses pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus.

DAFTAR PUSTAKA

- Agnes Fitryantica. 2019. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia melalui Konsep Omnibus law, *Jurnal Gema Keadilan.*, vol. 6, edisi 3, Oktober-November 2019., hlm. 303.
- Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, 2020, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undang Nasional*, Depok, Rajawali Pers, hal. 78.
- Amiruddin, Zaenal Asikin. 2019, *Pengantar Metode Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Depok. Rajawali Pers. hal. 118.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,

¹⁴ Joko Riskiyono. 2015. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan-Undang-Undang Untuk Mewujudkan Kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi* Vol. 6, No. 2, Desember 2015., hlm. 160

2003), hlm. 27-28.

Dhezya Pandu Satresna, 2023, "Pengaturan Metode Omnibus Dalam Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Regulation of The Omnibus Method in Law Number 13 of 2022 Concerning The Establishment of Legislation Regulations ISSN (Online): 2828-8378 Abstrak," no. 13, hal 71.

<https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list/> di akses 20 November 2023.

Joko Riskiyono. 2015, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan, *Jurnal Aspirasi* Vol. 6, No. 2, Desember 2015., hlm. 160.

Louis Massicotte, 2013, Omnibus Bills in Theory and Practice, *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2013., hlm. 14.

Maria Farida Indrati, 2020, *Menyikapi Omnibus Law sebagai Undang-Undang Sapu Jagad*, (Jakarta: Makalah disampaikan di Seminar), hal. 6.

Setio Sapto Nugroho, 2009, "Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", (Jakarta: Biro Hukum dan Humas), hal. 3.

Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 63.