

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pidato kenegaraan Presiden Joko Widodo pada 20 Oktober 2019 dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan agenda pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia terpilih masa jabatan 2019-2024, menjadi deklarasi negara ihwal dimulainya periode pemerintahan baru sebagai kedaulatan *de jure*¹ dan *de facto*². Penggalan kalimat pidato kenegaraan Presiden Joko Widodo mendapat pelbagai respon dari seluruh anggota MPR, tamu undangan kenegaraan, dan masyarakat yang menyaksikan langsung dari siaran media. Presiden Joko Widodo menyatakan:

“...Segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan, harus kita potong, harus kita pangkas. Pemerintah akan mengajak DPR untuk menerbitkan dua undang-undang besar, yang pertama, undang-undang cipta lapangan kerja, yang kedua, undang-undang pemberdayaan UMKM. Masing-masing undang-undang tersebut akan menjadi *omnibus law*, yaitu satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa undang-undang bahkan puluhan undang-undang, puluhan undang-undang yang menghambat penciptaan lapangan kerja, langsung direvisi sekaligus, puluhan undang-undang yang menghambat UMKM juga akan langsung direvisi sekaligus.”³

Memaknai kalimat pidato tersebut, maka kedepan akan terdapat *design on constitution law of convention in Indonesia* untuk mengubah undang-undang

¹ Kedaulatan *de jure* adalah pengakuan suatu negara berdasarkan hukum yang berlaku sehingga menjadi bukti dari pengakuan dunia (internasional).

² Kedaulatan *de facto* adalah pengakuan yang diberikan suatu negara karena telah memenuhi unsur terbentuknya negara, yaitu terdapat unsur wilayah, warga negara, dan pemerintah.

³ Lihat lebih lengkap dalam <https://youtu.be/nJna7W198cE> , diakses pada 5 Mei 2020.

menggunakan model *omnibus law*. Penggunaan istilah *omnibus law* di Indonesia merupakan fenomena baru bagi konvensi ketatanegaraan pasca reformasi yang telah menyepakati purifikasi (pemurnian) terhadap sistem pemerintahan presidensial.

Salah satu hasil dari purifikasi sistem presidensial yaitu berkenaan dengan kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimaktubkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, bunyinya: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat” dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Sebagaimana pandangan Jimly Asshiddiqie, Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Pertama telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR.⁴ Dengan makna serupa, DPR sebagai legislator atau *the main actor in the process of legislation/ primary legislator/ principal legislator*, sedangkan Presiden adalah *co-legislator*.⁵

Seirama dengan Jimly Asshiddiqie, Zainal Arifin Hoesein memandang kandungan makna dari Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dimaksudkan sebagai upaya untuk mengurangi kecenderungan praktik kekuasaan yang otoriter karena sebelum perubahan UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden dalam bidang legislasi dan terlalu banyak memberikan kewenangan

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 135.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2010, hlm. 316.

kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang.⁶ Makna tersirat dari pasal tersebut juga diartikan sebagai penggeseran bandul kekuasaan pembuat undang-undang dari eksekutif ke legislatif.⁷

Saldi Isra berpendapat, tidaklah keliru mengatakan bahwa bandul kekuasaan legislasi bergeser dari eksekutif ke legislatif atau bergeser dari Presiden ke DPR, akan tetapi kehadiran dari Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, tidak berarti DPR lebih kuat dan dominan dibandingkan dengan Presiden dalam fungsi legislasi.⁸ Hal ini dapat dilihat pada frasa “persetujuan bersama” dalam Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) yang memberikan otoritas ganda sehingga memunculkan tiga hal pokok, yaitu: 1) tidak akan ada undang-undang tanpa persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, 2) jika salah satu pihak tidak menyetujui, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dibolehkan lagi diajukan dalam masa persidangan DPR saat itu, dan 3) kewenangan persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang merupakan otoritas bersama antara DPR dan Presiden.⁹

Pemaknaan relasi antara legislatif dan eksekutif terhadap fungsi legislasi berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dibenarkan oleh Jimly Asshiddiqie, khususnya secara *letter look* yang menyatakan rancangan undang-undang dibahas DPR dan Presiden. Semua negara-negara dalam pembahasan rancangan undang-

⁶ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 291.

⁷ Sutta Dharmasaputra, *Reformasi Legislasi Setengah Matang*, Dalam *Harian Kompas*, 18 Mei, Jakarta, 2006, hlm. 5.

⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 5.

⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

undang pada forum parlemen memang selalu melibatkan pemerintah karena pemerintah yang akan melaksanakan undang-undang itu kelak, sehingga adalah wajar jika dalam pembahasan di parlemen, pemerintah selalu terlibat dalam pembahasan bersama.¹⁰

Pergumulan terhadap pemahaman dan implementasi purifikasi sistem pemerintah presidensial tidak akan usai dengan adanya perubahan (*amandement*) Keempat UUD 1945 yang telah menjadi *resultante* konstitusi politik. Realita ketatanegaraan itu juga disadari Jimly Asshiddiqie sebagai suatu kewajaran yang harus diterima saat ini. Dewasa ini, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 telah menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengidealkan prinsip *checks and balances* antara fungsi-fungsi kekuasaan dan cabang-cabang kekuasaan negara.¹¹

Lebih lanjut, gagasan Presiden Joko Widodo untuk membuat RUU menggunakan *omnibus law* yang dalam narasi pidato kenegaraan Presiden tersebut menyebutkan akan menggabungkan puluhan undang-undang menjadi satu undang-undang, mengakibatkan pelbagai pihak tersentak dengan penggunaan istilah *omnibus law*, bahkan setelah gagasan tersebut diproklamirkan dihadapan publik, banyak pemahaman dari anggota legislatif dan para sarjana hukum memiliki pandangan bahwa Presiden mengusulkan RUU tentang *omnibus law* kepada DPR.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, *op.cit.*, hlm. 289.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 318.

Menelisik penggunaan istilah *omnibus law* di Indonesia merupakan fenomena hukum yang baru dan belum populer bagi para pembuat kebijakan (*making of policy*). Namun, bagi negara yang menganut *common law system* yakni Kanada dan Amerika Serikat telah banyak menerapkan *omnibus law* dalam praktik hukum, bahkan dalam sejarah tercatat sebagai negara pertama memperkenalkan *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang di negara masing-masing.

Negara Kanada pernah membentuk satu undang-undang baru yang menggabungkan materi muatan dari beberapa undang-undang kemudian dikenal dengan istilah *omnibus*. Selanjutnya Amerika Serikat juga pernah mengatur tentang *budget* pemerintahan Amerika Serikat yang dibuat oleh kementerian dan lembaga negara dengan undang-undang masing-masing, sehingga undang-undang APBN di Amerika Serikat sering dipakai menggunakan istilah *omnibus bill* atau *omnibus law* dengan contoh *omnibus spending bill*, dalam makna sederhana yakni isinya menghimpun semua anggaran belanja yang dibiayai negara dan memerlukan persetujuan Kongres untuk pengesahan menjadi UU *Omnibus*.¹²

Jimly Asshiddiqie memberikan penegasan terhadap negara yang pernah menerapkan *omnibus* atau *omnibus legislative technique* adalah Kanada pada tahun 1888 dengan membuat UU tentang Perkeretaapian yang menggabungkan dua perjanjian yang berlaku menjadi undang-undang baru, RUU tersebut dihubungkan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 4.

dengan istilah *omnibus bill*.¹³ Kemudian, Kanada juga pernah memperpanjang daya laku 3 (tiga) undang-undang yang tidak saling berhubungan, sehingga dibuat satu undang-undang baru yang dikenal dengan *omnibus bill*.¹⁴ Dalam perpustakaan parlemen Kanada dinyatakan 3 (tiga) undang-undang tersebut, yakni UU tentang *Bankruptcy*, UU tentang Perdamaian di Daerah Perbatasan, dan UU tentang *Saving Banks*.¹⁵

Lebih dalam, Jimly Asshiddiqie memandang RUU *Omnibus* sebagai rancangan undang-undang yang disusun sekaligus mengubah ketentuan dari beberapa undang-undang, sehingga dapat menghemat waktu dalam proses pembentukan undang-undang yang baru, jika dibandingkan dengan prosedur kaku hanya terbatas pada muatan materi undang-undang yang tercermin pada judulnya.¹⁶ Berdasarkan pemahaman diatas, Jimly mengelompokkan *omnibus* dalam 3 (tiga) pola, yaitu:¹⁷

- 1) *Omnibus* Pola 1, satu undang yang diubah yakni UU tentang A, tetapi rancangan perubahan disusun dengan mengubah dua pasal yang terdapat dalam UU tentang B, dan dua pasal lainnya dalam UU tentang C tanpa mencabut keberlakuan 2 (dua) undang-undang tersebut;

¹³*Ibid.*, hlm. 5.

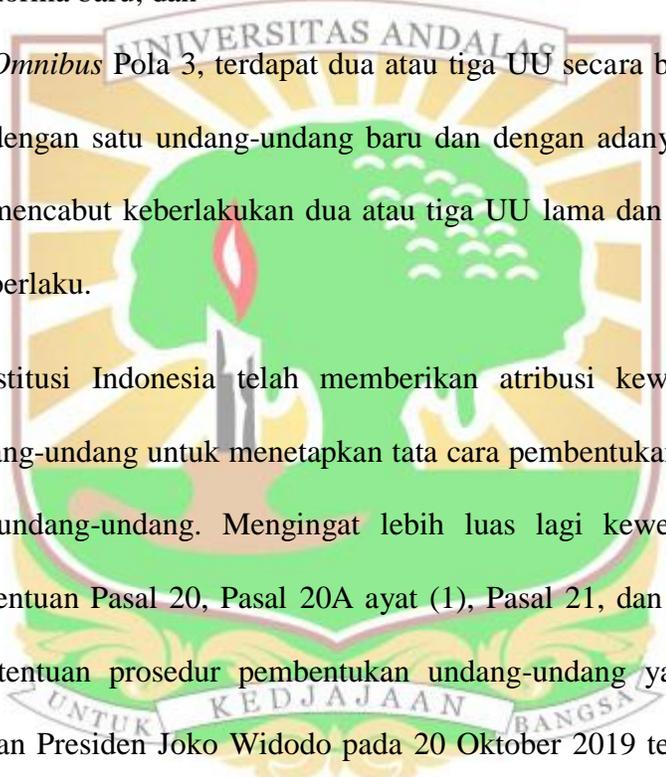
¹⁴*Ibid.*

¹⁵ O'Brien & Bosc, dalam Library of Parliament, "Omnibus Bills: Frequently Asked Questions" (1 Oktober 2012), hlm. 724 dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 7.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 7-8.

- 2) *Omnibus* Pola 2, satu undang-undang baru untuk mengatur kebijakan yang baru, tetapi kebijakan baru tersebut dilakukan tanpa menghendaki UU tersendiri akan melanggar beberapa UU sekaligus, maka semua UU yang tidak sesuai dengan kebijakan baru itu, perlu diubah dengan ketentuan materi muatan UU baru sesuai kebutuhan norma baru; dan
- 3) *Omnibus* Pola 3, terdapat dua atau tiga UU secara bersamaan diubah dengan satu undang-undang baru dan dengan adanya UU baru akan mencabut keberlakuan dua atau tiga UU lama dan dinyatakan tidak berlaku.



Konstitusi Indonesia telah memberikan atribusi kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk menetapkan tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Mengingat lebih luas lagi kewenangan legislasi berdasarkan ketentuan Pasal 20, Pasal 20A ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22A UUD 1945, maka ketentuan prosedur pembentukan undang-undang yang berlaku saat pidato kenegaraan Presiden Joko Widodo pada 20 Oktober 2019 telah dimaktubkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang seterusnya disebut dengan UU PPP. Urgensi dibentuk UU PPP adalah mengganti peraturan perundang-undangan sebelumnya yang tidak sesuai dengan sistem hukum modern Indonesia. Disamping itu, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan

salah satu syarat dalam kemajuan hukum nasional yang akan tercapai jika ada metode yang baku dan standar yang mengikat lembaga berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam UU PPP memberikan definisi dari pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup pada 5 (lima) tahap, yakni: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahap perencanaan diawali dengan menetapkan skala prioritas pembentukan undang-undang yang dibuat menjadi program legislasi nasional yang disingkat dengan prolegnas. Penyusunan prolegnas dilakukan antara DPR dan Pemerintah yang ditetapkan melalui Keputusan DPR. Tahap kedua yaitu penyusunan, untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang disebut juga RUU yang berasal dari DPR, Presiden, dan dapat juga berasal dari DPD harus disertai dengan naskah akademik. Adanya naskah akademik menjadi pembuktian bahwa rancangan undang-undang harus memiliki kajian akademisi yang mewakili hasil penelitian ilmiah untuk menghasilkan norma hukum yang menciptakan kemanfaatan bagi kepentingan umum.

Selanjutnya, tahap pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah untuk merumuskan materi muatan berdasarkan asas-asas materiil pembentukan undang-undang yang baik. Secara akumulatif materi muatan yang telah disepakati dibawa dalam rapat paripurna DPR untuk mendapatkan pengesahan sebagai persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah terhadap RUU menjadi UU. RUU yang telah mendapatkan persetujuan bersama tersebut sudah final karena tidak

dapat diubah kembali oleh DPR dan Presiden, sehingga RUU tersebut telah mendapatkan pengesahan yang bersifat materil (*wet in materiele zin*), sedangkan pengesahan oleh Presiden dengan menandatangani serta memerintahkan pengundangnya dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara merupakan pengesahan formil yang bersifat administratif.¹⁸

Berdasarkan tata cara pembentukan peraturan perundang-undang, terdapat asas-asas yang wajib dipatuhi sebagai pakem dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dikenal dengan asas-asas formil yang terdiri dari: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Berselang waktu 1 (satu) tahun pasca pidato kenegaraan Presiden, terbitlah UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang seterusnya disebut sebagai UU Cipta Kerja dengan penerapan *omnibus legislative technique*. Apabila merujuk kepada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan UU PPP, maka UU Cipta Kerja telah mendapatkan penolakan keras dari pelbagai kalangan, khususnya para akademisi dan praktisi hukum di Indonesia. Karena setiap tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undang banyak mengurangi bahkan meniadakan ketentuan asas-asas tersebut.

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, *op.cit.*, hlm. 43.

Paling mencolok dari pengabaian asas dimaksud adalah tidak mengimplementasikan asas keterbukaan yang semestinya memberikan relasi seluas-luasnya terhadap partisipasi bermakna (*meaningfull participations*) masyarakat untuk mendapatkan aksesibilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagi pejabat pembuat peraturan perundang-undang masih menilai partisipasi masyarakat sebagai suatu pendekatan bukan sebagai tujuan. Sehingga dampak dari pemahaman itu memunculkan pemikiran hanya sebatas bagaimana melaksanakan partisipasi masyarakat bukan pada pemahaman yang lebih dalam untuk bagaimana mengkaji partisipasi bermakna (*meaningfull participations*) bagi masyarakat menjadi sebuah tujuan besar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dilain sisi, asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan UU Cipta Kerja yang disebut dengan istilah *omnibus bill* atau *omnibus law* tidak tercermin dalam penerapan ketentuan hukum yang mengatur terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam UU PPP dijadikan sebagai sebuah norma hukum yang hanya mengatur beberapa metode pembentukan peraturan perundang-undangan, terkait:

- 1) Metode pembentukan undang-undang yang mencantumkan satu materi muatan undang-undang yang tercermin pada judul undang-undang dengan 1 (satu) kata atau frasa yang secara esensial telah menggambarkan substansi peraturan perundang-undangan;

- 2) Metode pembentukan peraturan perundang-undang yang digunakan untuk mengubah peraturan perundang-undangan yang lama, namun tetap berlaku (*existing*);
- 3) Metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk pencabutan peraturan perundang-undang yang memiliki implikasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak memiliki daya ikat dan daya laku;
- 4) Metode pembentukan undang-undangan yang digunakan untuk membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- 5) Metode pembentukan undang-undangan yang digunakan untuk pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional menjadi produk hukum nasional; dan
- 6) Metode pembentukan undang-undangan untuk penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.

Dikaji lebih lanjut, materi muatan UU Cipta Kerja menggunakan *omnibus bill* merupakan metode pembentukan undang-undang perubahan dengan menggabungkan 79 undang-undang menjadi ketentuan norma tersendiri dalam satu undang-undang baru, tetapi *addressat* norma dengan metode demikian tidak terdapat dalam UU PPP, sehingga 2 (dua) asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diabaikan dan menghasilkan undang-undang cacat hukum.

Apabila terdapat undang-undang cacat hukum yang dapat merugikan hak konstitusional warga negara, maka warga negara memiliki implikasi hukum untuk mengajukan permohonan pengujian UU terhadap UUD melalui lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi karena upaya hukum tersebut juga diberikan legitimasi dalam Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perwujudan dari UU PPP menegaskan hierarki peraturan perundang-undangan yang mengadopsi *Stufenbau De Recht Theory* atau *The Hierarchy of law* dari Hans Kelsen yang menegaskan “*source of law is always itself law, a superior legal norm in relation to an inferior legal norm, or the method of creating an inferior norm determined by a superior norm and that means a specific content of law*”.¹⁹ Maria Farida Indrati mempertegas pandangan Kelsen, hukum yang rendah bersumber dari norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi bersumber dari norma hukum yang paling tinggi, demikian seterusnya hingga suatu norma yang lebih tinggi tidak dapat ditelusuri yang bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grund norm*).²⁰ Norma hukum menurut Kelsen merupakan aturan, pola atau standar yang perlu diikuti oleh semua elemen.²¹

¹⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945, hlm. 132.

²⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar dan Cara Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 21.

²¹ *Ibid.*

Adagium hierarki norma pada hakikatnya tersusun secara sistem hierarkis yang terdiri dari peringkat terendah sampai peringkat yang paling tinggi. Hukum yang rendah tidak boleh bertentangan dan harus berdasar kepada hukum tertinggi. Sifat bertentangan hukum terendah mengakibatkan daya laku hukum menjadi batal. Hukum yang paling tinggi menjadi dasar bagi hukum yang rendah, semakin tinggi peringkat norma, semakin abstrak dan umum norma yang dikandungannya, sedangkan peringkat norma yang paling rendah, maka semakin konkrit sifat norma yang diaturnya.

Prinsip hierarki norma dimaksudkan untuk menjelaskan kedudukan norma yang dihasilkan dari peringkat norma paling tinggi harus menganut paham kesesuaian dan harmonisasi secara vertikal. Lebih elaboratif lagi pengelompokan norma yang dikembangkan Hans Nawiasky melalui buku *Allgemeine Rechtslehre Als System Der rechtlichen Grundbegriffe*.²²

Pikiran Nawiasky tentang pengelompokan norma disebut dengan nama *Theorie von Stufenufbau der Rechtsordnung* dengan susunan norma sebagai berikut:²³

Tabel. I

Kelompok Norma dari Hans Nawiasky

²² Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan Kedua, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948) dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 170.

²³ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

Kelompok I	Norma Fundamental Negara (<i>Staatsfundamentalnorm</i>)
Kelompok II	Aturan Dasar Negara (<i>Staatsgrundgesetz</i>)
Kelompok III	Undang-undang formal (<i>Formell gesetz</i>)
Kelompok IV	Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (<i>Verordnung en autonome satzung</i>)

Bersumber pada teori Kelsen dan Nawiasky, Hamid Attamimi mengolaborasi teori mereka dalam sistem hierarki hukum di Indonesia dengan bentuk piramida.²⁴ Hamid Attamimi menempatkan *staatsfundamentalnorm* pada puncak piramida. Struktur hukum Indonesia yang diperkenalkan Hamid Attamimi, sebagai berikut:²⁵

1. *Staatsfundamentalnorm* yaitu Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz* yaitu Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz* yaitu undang-undang;
4. *Verordnung en Autonome Satzung* yaitu secara hierarkis dimulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Bupati atau Walikota.

²⁴*Ibid.*, hlm. 291.

²⁵ hierarki yang digunakan Hamid Attamimi berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, kemudian Ketetapan MPRS tersebut digantikan oleh Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Namun setelah Perubahan Keempat UUD 1945, telah ada undang-undang terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pemikiran Hamid Attamimi masih diterapkan sampai saat ini untuk menyusun hierarki peraturan perundang-undangan nasional, walaupun telah terjadi modifikasi hierarki akibat *design* purifikasi sistem presidensial di Indonesia melalui *amendment* UUD 1945 pada (1999-2002).

Selanjutnya, menelisik pendapat pakar hukum tata negara sehubungan *omnibus law*, ada pikiran yang tidak setuju dan pikiran yang setuju dengan *omnibus law*. Pihak yang setuju berpandangan, *omnibus law* bentuk efisiensi dari kuantitas peraturan perundang-undangan yang dimiliki Indonesia saat ini. Sementara itu pemikir yang tidak setuju berpandangan, metode *omnibus law* tidak sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang akan menggabungkan puluhan undang-undang dalam satu undang-undang.

Jimly Asshiddiqie setuju dengan gagasan *omnibus law* yang dikemukakan Presiden Joko Widodo. Lebih lanjut, *omnibus law* hanya berbicara soal metode pembentukan undang-undang dengan cara menggabungkan undang-undang dan mekanisme legislasi ini dapat mengatur format undang-undang agar lebih sederhana.²⁶ Melalui format *omnibus law* pembentukan 1 (satu) undang-undang dilakukan dengan mempertimbangkan semua materi ketentuan yang saling berkaitan

²⁶ dikutip dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/21/22340651/jimly-asshiddiqie-minta-pendemo-tak-anti-omnibus-law-tetapi-pantau-isinya> diakses pada 9 Mei 2020.

langsung atau tidak langsung yang diatur dalam pelbagai undang-undang lain secara sekaligus.²⁷

Kontras dengan pandangan Jimly Asshiddiqie, Maria Farida menilai *omnibus law* tidak hanya sekadar berkenaan dengan makna satu undang-undang yang mengatur pelbagai macam substansi untuk langkah penyederhanaan bagi beberapa undang-undang yang masih berlaku, namun UU PPP tidak mengandung norma eksplisit yang ditemukan untuk penerapan *omnibus law* yang lazim dipraktikkan di negara-negara *common law* dan tidak dikenal di negara Indonesia yang menganut sistem *civil law*.²⁸

Lebih dalam membahas substansi *omnibus law* yang diterapkan dalam UU Cipta Kerja, Maria Farida menilai *omnibus law* sebagai bola liar yang tidak ditetapkan konsep pembatasannya.²⁹ Banyak pasal dalam UU tersebut mengambil hak otonom daerah menjadi kewenangan sentralistik dari pemerintah pusat. Sehingga sangat terbuka merusak demokrasi dan otonomi daerah. Dalam hal ini, Maria Farida meragukan konsistensi pemerintah untuk mempertahankan demokrasi dan otonomi daerah.

Sangat menarik jika mengkaji model *omnibus law* yang telah diterapkan pada negara-negara penganut sistem hukum *common law*. Pendekatan perbandingan

²⁷dikutip dalam <https://www.jimlyschool.com/baca/34/uu-omnibus-omnibus-law-penyederhanaan-legislasi-dan-kodifikasi-administratif> diakses pada 9 Mei 2020.

²⁸ dikutip dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/02/09461161/omnibus-law-demokrasi-dan-otonomi-daerah> diakses pada 9 Mei 2020.

²⁹ *ibid.*

hukum terhadap negara-negara *common law system* melalui kajian akademis, tentu dikemudian hari akan menjadi pembaharuan khazanah ilmu perundang-undangan di negara yang menganut *civil law system*. Semakin banyak kaum intelektual yang berasal dari negara *civil law* untuk mempelajari model *omnibus law* yang akrab dilakukan negara *common law*, mengakibatkan perubahan terhadap pakem hukum yang cenderung kaku untuk mengadopsi sistem hukum berbeda dari negara lainnya.

Setelah pidato Presiden Joko Widodo, telah ada 4 (empat) rancangan undang-undang inisiatif eksekutif menggunakan model *omnibus law*. Apabila model pembentukan *omnibus law* konsisten diterapkan di Indonesia, maka akan menjadi perbandingan terhadap konvensi ketatanegaraan masa lampau dan pembaharuan terhadap perkembangan konvensi ketatanegaraan kemudian.

Seiring berjalannya waktu, DPR dan Presiden pada oktober 2020 telah menyetujui bersama Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Cipta Kerja. Selanjutnya, beberapa hari setelah berlakunya UU Cipta Kerja, banyak kelompok masyarakat melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Banyak dari kelompok pemohon menitik berat kepada uji formil UU Cipta Kerja terhadap UUD 1945.

Dengan dicantumkan UU Cipta Kerja ke dalam Lembaran Negara, maka undang-undang yang menggunakan teknik *omnibus law* telah berlaku di Indonesia. Tetapi, pergumulan hukum terjadi saat undang-undang dengan teknik *omnibus law* diuji formil ke Mahkamah Konstitusi yang memberikan Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan amar putusan inkonstitusional bersyarat selama 2 tahun sejak putusan tersebut diterbitkan. Namun, Presiden Joko Widodo melakukan inkonsistensi dengan menyampaikan pernyataan bahwa UU Cipta Kerja tetap memiliki daya laku dan daya ikat sampai saat ini. Sehingga, presiden tersebut memberikan dampak terhadap penerapan konsep *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang Indonesia.

Hakim Konstitusi Anwar Usman membacakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memiliki 9 (sembilan) ketentuan yang terdiri, sebagai berikut:³⁰

1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian;
3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak

³⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 416-417.

dilakukan perubahan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;

4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana telah ditentukan dalam putusan ini;
5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen;
6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang

Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali;

7. Menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
8. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
9. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Penafsiran hukum (*judicial interpretation*) dari Putusan Mahkamah Konstitusi ihwal pengujian formil UU Cipta Kerja terhadap UUD 1945 memiliki sifat *final and binding* sehingga tidak ada ruang dan upaya hukum selanjutnya untuk menguji konstusionalitas produk hukum dalam bentuk undang-undang terhadap UUD 1945. Namun, dari 9 Hakim Konstitusi terdapat 4 Hakim Konstitusi memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Hakim Konstitusi Arief Hidayat, Hakim Konstitusi Anwar Usman, Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul, dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh. Pendapat 4 Hakim Konstitusi ini dapat menjadi

bahagian dari pembaharuan khazanah hukum untuk diteliti dan dipelajari para sarjana hukum.

Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Anwar Usman berpendapat:³¹

“..dalam konteks hukum progresif, metode pembentukan undang-undang melalui metode *omnibus law* tidak mempermasalahkan nilai baik atau buruk. Karena ia suatu metode yang bebas nilai. Oleh karena itu metode pembentukan undang-undang menggunakan metode *omnibus law* dapat diadopsi dan cocok diterapkan dalam konsepsi negara hukum Pancasila sepanjang *omnibus law* itu dibuat sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip yang termuat dalam UUD 1945. Lagipula UU/12/2011 *juncto* UU/15/2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak secara eksplisit menentukan keharusan menggunakan metode apa dalam pembentukan suatu undang-undang sehingga praktik pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* dapat dilakukan.”

Pertimbangan hukum dari 2 (dua) Hakim Konstitusi lainnya, yaitu Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh memiliki pendapat sebagai berikut:³²

“bahwa perubahan UU PPP perlu memasukan metode *omnibus* dalam penyusunan undang-undang untuk mengakomodasi penyusunan undang-undang lainnya yang akan menggunakan metode *omnibus* dimasa mendatang. Seharusnya Mahkamah menyatakan Undang-Undang *a quo* adalah konstitusional karena UU PPP sama sekali tidak mengatur metode *omnibus*, walaupun dalam praktik pembentukan undang-undang sudah digunakan dan disisi lain Mahkamah seharusnya tidak menutup mata adanya obesitas regulasi dimana diantara undang-undang yang satu dengan yang lainnya menjadi tumpang tindih sehingga menciptakan ego sektoral yang berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam

³¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 423.

³² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, hlm. 445-447.

penerapannya. Untuk mengantisipasi munculnya berbagai rancangan undang-undang *omnibus* yang lain, baik *cluster* (klaster) sejenis ataupun beragam (multi-klaster), maka pembentuk undang-undang harus segera melakukan perubahan UU PPP dengan memuat metode *omnibus law* dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak putusan ini dibacakan. Setelah itu pembentuk undang-undang dapat menindaklanjuti dengan perubahan terhadap undang-undang *a quo* dengan menggunakan metode *omnibus*.”

Meskipun terdapat perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) dari 4 Hakim Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi yang terdiri dari 9 (sembilan) *point* itulah yang menjadi putusan hukum *collective collegial* dari Mahkamah Konstitusi dan semua pihak harus memiliki penafsiran hukum (*legal interpretation*) berdasarkan amar putusan Mahkamah Konstitusi secara utuh.

Pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian muatan UU Cipta Kerja, DPR bersama Presiden pada bulan Juni 2022 mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang seterusnya disebut dengan UU Perubahan Kedua PPP. Dasar pembuatan UU Perubahan Kedua PPP yang terdapat pada penjelasan umum bahwa pembentukan UU ini menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan penyempurnaan dari UU PPP yang masih *existing*.

Menilik UU Perubahan Kedua PPP terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dan UU PPP, maka memiliki anasir penting terkait korelasi apakah Putusan Mahkamah Konstitusi memerintahkan pembuat undang-undang untuk

merubah UU PPP? dan apakah UU Perubahan Kedua PPP hanya dijadikan sebagai legitimasi bagi UU Cipta Kerja dengan *omnibus legislative technique* yang lebih dulu berlaku sebelum adanya UU Perubahan Kedua PPP?.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka permasalahan yang akan dikaji dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan *omnibus law* dalam pembentukan Perundang-Undangan pada *common law system*, *civil law system*, dan di Indonesia?
2. Bagaimana dampak penerapan *omnibus law* di Indonesia sebelum dan sesudah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

C. Keaslian Penelitian

Dalam mencermati ihwal keaslian penelitian sebagai prinsip untuk mempedomani nilai kejujuran yang dijunjung tinggi dalam dunia ilmiah. Maka sehubungan dengan pengetahuan dan informasi penelitian yang fokus kepada praktek metode *omnibus law* di Indonesia, terhitung sejak awal gagasan *omnibus law* yang dikemukakan pada 2019, tanpa disadari sebelumnya Indonesia telah melaksanakan praktek metode *omnibus law*, salah satunya pembentukan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan MPR Tahun 1960-2002. Namun tidak memperkenalkan penamaan metode tersebut sebagai *omnibus law*.

D. Tujuan Penelitian

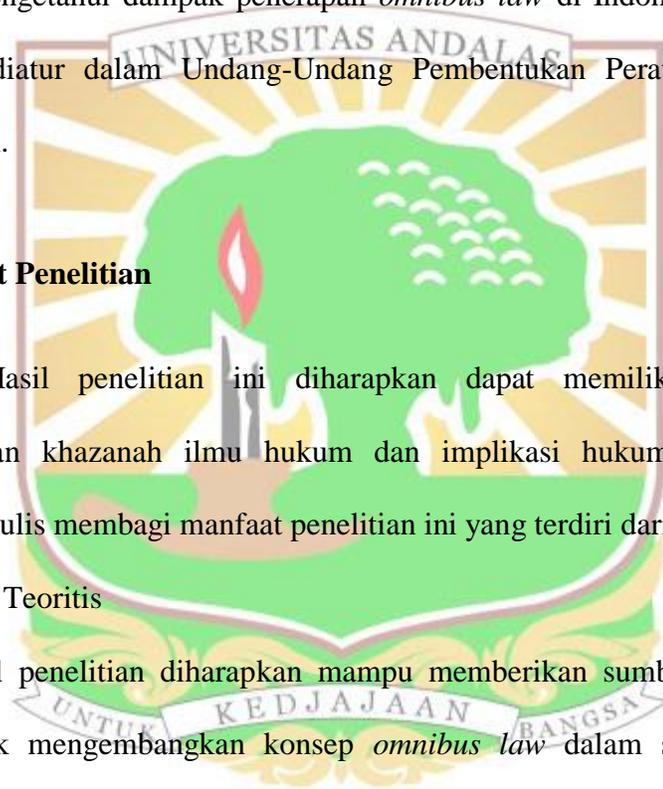
Berlandaskan pada rumusan masalah yang akan diteliti, maka tujuan penelitian dapat ditentukan, yaitu:

1. Untuk mengetahui penerapan *omnibus law* dalam pembentukan Perundang-Undangan pada *common law system*, *civil law system*, dan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dampak penerapan *omnibus law* di Indonesia sebelum dan sesudah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat bagi perkembangan khazanah ilmu hukum dan implikasi hukum di masyarakat, sehingga penulis membagi manfaat penelitian ini yang terdiri dari:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan konsep *omnibus law* dalam sistem hukum di Indonesia;
 - b. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pembaruan ilmu hukum, mahasiswa hukum dan khususnya ilmu hukum tata negara; dan



- c. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi peneliti lainnya dalam mengembangkan hasil penelitian sejenis.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian diharapkan mampu membantu DPR dan Presiden untuk memahami konsep *omnibus law* dalam sistem hukum di Indonesia serta di negara-negara dengan sistem hukum *civil law* dan *common law*;
- b. Hasil penelitian diharapkan mampu menjadi rujukan bagi DPR dan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menggunakan metode *omnibus law*.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Sebagai rangka berfikir untuk melakukan penelitian, dibutuhkan daya analisa tajam untuk mengolah dan menelaah kesenjangan dari praktek hukum (*sein*) dan cita-cita hukum (*sollen*) menggunakan teori-teori dari para ahli yang telah mendapatkan legitimasi akademik dan diakui keabsahannya. Kerangka teori menjadi penting tatkala teori para ahli masih relevan bagi dinamika pembaruan hukum kini.

Sudut pandang mengemukakan analisa dari penelitian berdasarkan kerangka teoritis memiliki kegunaan, yaitu:³³ 1) Mempertajam fakta yang hendak

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008, hlm. 121.

diselidiki dan diuji kebenarannya; 2) Mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep, dan mengembangkan definisi-definisi; 3) Merupakan ikhtisar mengenai hal yang telah diketahui dan diuji kebenarannya menyangkut obyek yang diteliti; 4) Memberikan kemungkinan terhadap prediksi mendatang; dan 5) Memberikan petunjuk terhadap kekurangan pengetahuan peneliti.

Berlandaskan kepada tujuan penelitian, maka dua tujuan ialah untuk mengetahui penerapan *omnibus law* sebagai metode pembentukan undang-undang dalam *common law system*, *civil law system*, dan di Indonesia. Kedua, untuk mengetahui dampak penerapan undang-undang dengan metode *omnibus law* sebelum dan sesudah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Teori pertama yang akan digunakan sebagai pisau analisis, yaitu teori negara hukum dan kedua menggunakan teori perundang-undangan.

a. Teori Negara Hukum

Mengulas tujuan penelitian pertama, yakni mengkaji terkait penerapan *omnibus law* sebagai metode pembentukan undang-undang dalam *common law system*, *civil law system*, dan di Indonesia, maka analisis akademik yang tepat untuk menelisknya adalah menggunakan teori negara hukum.

Filsuf yunani yang menggagas cita-cita negara hukum pada abad V Sebelum Masehi adalah Plato (429-347 SM) dengan karya yaitu *politeia*, *politicos*, dan *nomoi* yang memiliki pemikiran bahwa negara hukum yang ideal adalah negara yang penyelenggaraan pemerintah diatur berdasarkan hukum. Diteruskan

oleh Aristoteles (384-322 SM) dengan karya *Politica* Buku IV (ditemukan pada 1891), pemikiran negara hukum harus memiliki konstitusi dan kedaulatan hukum (*recht souveriniteit*)³⁴.

Kemudian, Aristoteles memberikan ciri-ciri pemerintahan yang berlandaskan konstitusi, yaitu: 1) adanya pemerintah yang dilaksanakan untuk kepentingan umum; 2) adanya pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum berdasarkan atas ketentuan-ketentuan umum, bukan atas ketentuan yang semena-mena; dan 3) adanya pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan karena paksaan.³⁵

Konsep negara hukum muncul setelah ada pandangan untuk mengurangi pusat kekuasaan pada raja yang semena-mena dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Pandangan negara hukum dipelopori oleh John Locke (lahir 1632), Montesquieu (1689), dan Jean Jacques Rousseau (1712). Pemisahan kekuasaan (*separation*) dikenal dengan konsep trias politica dikenalkan oleh John Locke dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises of Government* sekaligus membantah dan memodifikasi konsep *social contract* dari Thomas Hobes. Pada prinsipnya John Locke tidak menghilangkan otoritas kekuasaan yang dimiliki raja,

³⁴ Dalam karya Aristoteles, *Politica* Buku IV tentang Tugas Legislator (hlm. 169-223), seorang legislator dan negarawan harus mengetahui pemerintahan dan bentuk pemerintahan sesuai dengan bangsanya, maka seorang negarawan perlu memahami konstitusi dan memperbaiki konstitusi yang cacat. Sebelum memperbaiki konstitusi yang cacat, kiranya negarawan perlu memiliki pemahaman politik yang mencakup konstitusi dan hukum. Hukum adalah sesuatu yang mengatur dan sifatnya adalah memberi hukuman bagi pelanggar, sedangkan konstitusi adalah pengelolaan negara, jabatan, dan bentuk pemerintahan serta suatu tujuan dari masyarakat.

³⁵ Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 21.

melainkan hanya mengurangi dominasi pemerintah dengan melakukan pemisahan kekuasaan.

John Locke terinspirasi dari pengaruh keadaan hukum pada masa pemerintahan persemakmuran (*commonwealth*) yang membagi kekuasaan pada 3 kekuatan, yaitu legislatif³⁶ (*the power to make a laws*), eksekutif³⁷ (*the power to execution of the laws*), dan federatif³⁸ (*the power of war and peace*).³⁹

Kemudian muncul pandangan baru dari Montesquieu dengan karya *L'Esprit Des Lois* pada 1748 yang mengembangkan pemisahan kekuasaan dari segi fungsi dan organnya. Terdapat 3 poros kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengawasi dan bertindak apabila terjadi pelanggaran undang-undang dan hukum yang berlaku.⁴⁰ Pandangan Montesquieu memisahkan kekuasaan pengadilan dengan

³⁶*The legislative power is that which has a right to direct how the force of the commonwealth shall be employed for preserving the community and the members of it. legislative power is put into the hands of divers persons who, duly assembled, have by themselves, or jointly with others, a power to make laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to the laws they have made; which is a new and near tie upon them to take care that they make them for the public good.*

³⁷*But because the laws that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual execution, or an attendance thereunto, therefore it is necessary there should be a power always in being which should see to the execution of the laws that are made, and remain in force.*

³⁸*This, therefore, contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative if any one pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the name.*

³⁹ John Locke, *Two Treatises of Government*, Prepared by Rod Hay for the McMaster University Archive of the History of Economic Thought, London, 1823, hlm. 167-169.

⁴⁰ Moh Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 126-127.

eksekutif dan kekuasaan eksekutif juga meliputi kekuasaan federatif (tidak dipisah) seperti pemikiran John Locke.

Perkembangan terhadap konsep negara hukum semakin memperjelas arahnya ketika Jean Jacques Rousseau menggagas *social contract* yang dikenal sebagai teori kedaulatan rakyat. *Social contract* yang digagas Rousseau berbeda dengan pemikiran Hobbes dan Locke. Dalam buku *The Social Contract and Discourses by Jean Jacques Rousseau*, khusus pada *Book II, chapter I* “*That Sovereignty is Inalienable*” menyatakan:⁴¹

I hold then that Sovereignty, being nothing less than the exercise of the general will, can never be alienated, and that the Sovereign, who is no less than a collective being, cannot be represented except by himself: the power indeed may be transmitted, but not the will.

Pernyataan tersebut mempertegas jika kedaulatan merupakan kehendak umum dan bagian dari kedaulatan adalah kekuatan yang dapat ditransmisikan namun tidak pada keinginan dari kehendak umum, sehingga kekuasaan harus dipertanggungjawabkan kepada pemilik kedaulatan. Lebih lanjut, *social contract* hanya dapat berlaku selama ada pernyataan kehendak umum, *social contract* erat kaitannya dengan kedaulatan (*sovereignty*). *Socialcontract* memiliki daya ikat jauh kemasa depan, sedangkan *sovereignty* hanya dapat mengetahui keinginan kehendak umum saat kini. Rousseau mengulasnya sebagai berikut:⁴²

⁴¹ Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract “or Principle and Political Right” and Discourses by Jean Jacques Rousseau*, Liberty Fund, Inc, translated an introduction by G.D.H. Cole (London and Toronto: J.M. Dent and Sons, 1923), 2010, hlm. 50.

⁴²*Ibid.*

The Sovereign may indeed say: "I now will actually what this man wills, or at least what he says he wills"; but it cannot say: "What he wills tomorrow, I too shall will" because it is absurd for the will to bind itself for the future, nor is it incumbent on any will to consent to anything that is not for the good of the being who wills.

Rousseau mempunyai pandangan bahwa kedaulatan tertinggi adalah berasal dari rakyat, rakyat mengikatkan dirinya kepada pemerintahan (raja) melalui *social contract* sebagai representasi kehendak umum untuk menyelenggarakan ketertiban dan keamanan di masyarakat. Membentuk persatuan rakyat dilakukan dengan suara bulat (*volente de tout*), namun membentuk pemerintahan untuk menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan suara mayoritas (*volente generate*).⁴³ Prinsip pemerintahan demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat dimulai dari pemikiran Rousseau untuk menempatkan rakyat sebagai kedaulatan tertinggi dan pemerintah hanya menjalankan kedaulatan tersebut atas nama rakyat bukan karena kekuasaan turun-temurun.

Konsep negara hukum di dunia pada abad XVIII mulai memunculkan kelompok dari pengembangan karakter dan aliran negara hukum yang dikenal dengan *anglo saxon (common law system)* dan *eropa continental (civil law system)*. Terdapat perbedaan karakter dalam sistem hukum yang digagas oleh para tokoh yang terlibat mengembangkan aliran negara hukum tersebut. bagi aliran hukum *anglo saxon* menggunakan istilah *rule of law* untuk menjelaskan negara

⁴³ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, op. cit.*, hlm. 29-30.

hukum, sedangkan aliran hukum *eropa continental* menjelaskan negara hukum dengan istilah *rechtsstaat*.

Salah satu tokoh yang menjelaskan karakter dari *rule of law* adalah Albert Venn Dicey dengan buku yang berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Dalam buku tersebut, Dicey mengungkapkan 3 (tiga) karakter *rule of law* (negara hukum), yaitu:⁴⁴ 1) *the absolute supremacy or predominance of regular law*, 2) *equality before the law or the equal subjection of all classes*, and 3) *protection of individual rights through constitution and enforced by the courts*.

Aliran *eropa continental* juga menetapkan karakter dari negara hukum dengan istilah *rechtsstaats* diambil dari bahasa Germany dengan tokoh yang dikenal yaitu Friedrich Julius Stahl. Dalam buku *Constitutional Law* karangan Wade dan Phillips menjelaskan 4 (empat) karakter *rechtsstaats* menurut pandangan Stahl, yakni:⁴⁵ 1) *protection of human rights*, 2) *separation and distribution of power to guarantee protection of human rights*, 3) *the government basic on regulation/wetmatigheid van bestuur*, and 4) *law enforcement by the administrative courts*.

Berdasarkan perkembangan konsep negara hukum yang dibagi dalam aliran *anglo saxon (common law system)* dan *eropa continental (civil law system)*,

⁴⁴ Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, the eighth edition, Liberty Classics, London, 1915, hlm. 120-121.

⁴⁵ E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, Longman, London, 1965, hlm. 50-51.

maka organisasi dunia untuk penyelenggaraan pemerintah negara yang bernama *International Commission of Jurist* mengadakan 2 (dua) kali kongres internasional untuk menentukan syarat-syarat masyarakat atau negara yang berdasarkan atas hukum (*essential requirements of a society under rule of law*). Kongres pertama pada 1955 dilakukan di Athena menghasilkan 10 (sepuluh)⁴⁶ penetapan yang dikenal dengan *minimum conditions of a juridical system in which fundamental human rights and human dignity are respected*.⁴⁷ Setelah itu dilakukan kongres kedua pada 1965 di Bangkok untuk menentukan ciri-ciri pemerintah berdasarkan negara hukum⁴⁸, dikenal dengan sebutan *basic requirements of representative government under rule of law*.⁴⁹

Keseluruhan dari hasil kongres *International Commission Jurists* dapat dirumuskan dalam garis besar yang terdiri dari: adanya perlindungan konstitusional, adanya pengadilan bebas yang tidak memihak, adanya kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat, adanya pemilihan umum, adanya oposisi

⁴⁶ 1) *Rights to personal security and liberty, no compulsion to spy upon or denounce fellow citizens*; 2) *No restriction of fundamental rights by state*; 3) *Freedom of expression and of the press*; 4) *Right of privacy*; 5) *Freedom of religion*; 6) *Rights to education*; 7) *Freedom of assembly and association*; 8) a. *Right to participate in government and public service*, b. *Representative government and free elections*, c. *Independence of the judiciary*; 9) *Right to self-determination*; 10) *Protection of minorities and non-discrimination*.

⁴⁷ *International Commission of Jurists, The Rule of Law and Human Rights: Principles and Definitions*, As Elaborated at the Congresses and Conferences held under the Auspices of the International Commission of Jurists 1955-1966, Geneva, 1966, hlm. 5-7.

⁴⁸ 1) *Need for representative government*; 2) *Definition of representative government*; 3) *Free elections*; 4) *Right to stand for election and to vote*; 5) *Freedom of expression*; 6) *Right to form opposition party*; 7) *Free education and eradication of illiteracy*; 8) *Civic education*; 9) *Impartial civil service*; 10) *Guarantees of individual freedom*, a. *Effective machinery to protect freedoms*, b. *Constitutional safeguards*, c. *Determination of rights by courts*, d. *Protection of individual by judiciary*.

⁴⁹ *International Commission of Jurists, op.cit.*, hlm. 7-8.

dalam sistem demokrasi, dan pendidikan kewarganegaraan.⁵⁰ Perkembangan negara hukum yang diperkenalkan *International Commission Jurists* dengan istilah *modern rule of law*, menempatkan jaminan atas perlindungan hak asasi manusia merupakan ciri mutlak dari negara hukum, sehingga dicantumkan dengan tegas dalam undang-undang dasar atau konstitusi tertulis.⁵¹

Setelah mengemukakan konsep *modern rule of law*, maka beberapa pakar hukum yang menganut aliran *eropa continental* juga mengelaborasi ciri-ciri negara hukum moderen dengan istilah *modern rechtsstaats*. Sebagaimana pandangan Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan 12 (dua belas), yakni 1) Supremasi hukum; 2) Persamaan dalam hukum; 3) Asas Legalitas; 4) Pembatasan kekuasaan; 5) Organ-organ eksekutif independen; 6) Peradilan bebas dan tidak memihak; 7) Peradilan tata usaha negara; 8) Peradilan tata negara; 9) Perlindungan hak asasi manusia; 10) Berfungsi mewujudkan negara kesejahteraan; 11) Transparansi dan kontrol sosial; dan 12) Berketuhanan yang maha esa. Prinsip sebagai pilar-pilar utama berdirinya *modern rechtsstaats* yang berfokus kepada demokrasi.⁵² Lebih lanjut, negara hukum yang bertumpu pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokrasi (*demokratische rechtsstaats*) yang menjadi perkembangan dari demokrasi konstitusional (*constitutional*

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 26.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 85.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 132.

democracy).⁵³ Negara hukum harus demokratis, sedangkan negara demokratis harus berdasarkan atas hukum.

Bersumber dari pelbagai aliran hukum, pandangan-pandangan ahli, dan sistem hukum yang ada di dunia ini, sehingga memunculkan istilah *modern rule of law* bagi aliran *common law system* dan *modern rechtsstaats* dari aliran *civil law system*, menampakan pergumulan yang pernah terjadi untuk menentukan konsep negara hukum dan telah didahului oleh cita-cita negara hukum pada abad IV sebelum masehi. Teori negara hukum ini, menjadi analisa untuk mendapatkan sumber referensi terhadap konsep negara hukum yang dianut oleh sistem hukum di Indonesia.

b. Teori Perundang-Undangan

Terhadap tujuan penelitian kedua, yakni untuk mengetahui dampak penerapan undang-undang dengan metode *omnibus law* sebelum dan sesudah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka teori perundang-undangan menjadi dasar teori untuk menelaahnya.

Mengulas teori perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari konsep sistem norma yang telah diperkenalkan Hans Kelsen. Hukum menentukan kriterianya sendiri sepanjang norma hukum menentukan cara norma lainnya dibuat dan isi dari norma tersebut. Pandangan Kelsen memberi makna terhadap norma hukum dapat dikatakan valid jika ditentukan oleh norma hukum lainnya dan

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 125.

norma hukum terakhir merupakan alasan validitas dari norma pertama. Kelsen dengan lugas menyatakan bahwa:⁵⁴

the analysis of law which reveals the dynamic character of this normative system and the function of the basic norm also exposes a further peculiarity of law, law regulates its own creation inasmuch as one legal norm determines the way in which another norm is created and also to some extent, the contents of that norm.

Relasi antara norma hukum yang menentukan pembuatan norma lainnya dikenalkan Kelsen sebagai *superordinasi* (superior) dan *subordinasi* (inferior). Superior merupakan norma yang menentukan pembuatan norma lain, sedangkan inferior ialah norma yang dihasilkan dari pembuatan norma berdasarkan kepada superior. Relasi tersebut dinyatakan Kelsen:⁵⁵

the relation between the norm regulating the creating of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super-ordinasi or sub-ordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of an other norm is the superior, the norm created according to this regulation the inferior norm.

Kesatuan norma disusun berdasarkan fakta pembentukan norma, norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang paling tinggi. Validitas norma didasarkan kepada ketentuan norma yang paling tinggi menjadi dasar pembentukan norma yang paling rendah.⁵⁶

Keterkaitan antara norma yang lebih tinggi dan norma paling rendah juga dapat dimaknai sebagai keterkaitan hierarki norma. Hierarki norma menghasilkan ketentuan terhadap norma yang paling rendah tidak boleh

⁵⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op.cit.*, hlm. 123-124.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 124.

⁵⁶ *Ibid.*

bertentangan dengan norma di atasnya. Dengan begitu, sistem norma dikatakan sebagai rangkaian hubungan hierarkis antara norma-norma yang satu dengan norma lainnya tidak boleh bertentangan.

Lebih lanjut, norma yang validitasnya tidak dapat diturunkan dari norma yang lebih tinggi disebut norma dasar (*basic norm*). Norma dasar membentuk dirinya sebagai sumber bersama yang menjadi ikatan semua norma-norma yang berbeda menjadi isi dari aturan.⁵⁷ Artinya alasan validitas norma adalah preposisi bahwa terdapat norma akhir yang valid yaitu norma dasar. Alasan validitas norma tersebut bukan penjelasan yang tiada akhir (*regressus ad infinitum*), namun berakhir pada norma tinggi sebagai alasan dari validitas dalam sistem normatif. Lebih lanjut pernyataan Kelsen:⁵⁸

the quest for the reason of validity of a norm is not like a quest for the cause of an effect "a regressus ad infinitum" it is terminated by a highest norm which is the last reason of validity within normative system, whereas a last or first cause has no place within a system of natural reality.

Dalam buku Kelsen dengan judul *General Theory of Law and State*, membagi norma dengan istilah sistem atau tipe norma statis dan dinamis.⁵⁹ Bagi norma statis, validitas diasumsikan bahwa individu yang perbuatannya diatur oleh norma harus dilakukan sesuai ketentuan norma yang berdasarkan pada nilai isinya ialah bukti yang menjamin validitasnya (*the human behavior regulated by norms*). Sedangkan norma dinamis mengukur validitas suatu norma tidak bisa

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 110-111.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 111.

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 112.

digantungkan pada isi dari norma tersebut, melainkan berasal dari aktivitas proses pembuatan dan pelaksanaan hukum (*norm regulating human behavior*). Norma dinamis menjadi karakter dari norma hukum, yaitu norma dasar dari sistem hukum adalah aturan dasar yang mengatur pembuatan norma-norma dalam sistem tersebut, sehingga dapat dikatakan sebagai rantai pembuatan hukum.

Hukum selalu dibuat dengan tindakan secara sengaja sebagai pembuatan hukum dan hukum yang berasal dari kebiasaan. Dari pembagian tersebut, Kelsen mengelompokkan hukum atas, hukum undang-undang (*statutory law*) dan hukum kebiasaan (*customary law*). Namun, Kelsen lebih condong kepada paham kelompok hukum undang-undang dengan memberikan penafsiran bahwa hukum undang-undang dipahami sebagai hukum yang dibuat dengan cara selain kebiasaan, yaitu oleh legislatif, yudisial, atau tindakan administratif, serta transaksi hukum yang khususnya kontrak dan perjanjian internasional.⁶⁰

Aliran positivisme yang dianut Kelsen, juga membawa pandangan eksklusif dari Hans Nawiasky memaknai norma dasar tidak hanya berdiri sendiri, namun setiap norma memiliki pengelompokkan yang memiliki konsekuensi terhadap substansi kandungan makna dari norma dasar tersebut. Nawiasky menyebut norma dasar dengan istilah *staatsfundamentalnorm* yang telah melahirkan teori yang dikenal dengan *Theorie von Stufenufbau der Rechtsordnung*. Teori ini memberikan kelompok-kelompok dari norma-norma

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 115.

yang ada dan menempatkan *staatsfundamentalnorm* sebagai norma tertinggi.

Adapun strata norma menurut Nawiasky, yaitu:⁶¹

Kelompok I Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*)

Kelompok II Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Kelompok III Undang-undang formal (*Formell gesetz*)

Kelompok IV Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung en autonome satzung*)

Kedua pandangan ahli diatas diterjemahkan Jimly Asshiddiqie dalam menafsirkan peraturan perundang-undang sebagai aturan tertulis yang mempunyai kategori tersendiri. Pandangan Asshiddiqie mengadopsi pemikiran Kelsen (norma berjenjang), namun juga mengadopsi pemikiran Nawiasky (norma berkelompok). Hal tersebut membuat Asshiddiqie membagi kategori aturan tertulis dalam 4 (empat) macam, yaitu:⁶²

1. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, artinya berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk kepada hal atau peristiwa atau kasus konkret yang sudah ada peraturan tersebut ditetapkan;

⁶¹ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan Kedua, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948) dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, loc. cit.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hlm. 18.

2. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subyek yang diaturnya, sehingga hanya berlaku bagi subyek hukum tertentu;
3. Peraturan Perundang-Undangn yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yakni hanya berlaku pada wilayah tertentu; dan
4. Peraturan Perundang-Undangn yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya yang hanya berlaku internal.

Peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang berisi norma dengan sifat umum dan abstrak dalam bentuk tertulis. Peraturan tertulis pada kelompok pertama disebut Hans Kelsen dengan *algemene verbindende voorschriften* yang bersifat umum dan abstrak. Sifat abstrak tersebut mengandung makna dari rumusnya berisi nilai-nilai baik dan buruk, sehingga harus dilarang (*prohibire*), disuruh (*obligatere*), atau dibolehkan (*premittere*) yang tidak langsung dikaitkan dengan subyek-subyek, keadaan, atau peristiwa tertentu.⁶³ Selanjutnya, subyek yang difokuskan pada norma bersifat umum dimaknai sebagai subyek (semua orang) yang termasuk dalam kualifikasi norma yang telah ditentukan.

Disamping itu, juga ada kelompok peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur subyek hukum tertentu (*concrete and individual norm*), seperti undang-undang yang mengatur tentang daerah istimewa dan daerah khusus

⁶³*Ibid.*, hlm. 19.

di suatu negara. kemudian undang-undang bersifat lokal (*locale wet*) pada daerah tertentu, walaupun demikian bukan berarti organ pemerintahan nasional tidak terikat dengan peraturan bersifat lokal. Maka sebab itu, yang dimaksud dengan undang-undang lokal (*locale wet*) yakni peraturan yang dibentuk lembaga legislatif lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah pemerintahan lokal dan dapat dikatakan atau setara dengan peraturan daerah.⁶⁴

Model terakhir dari peraturan perundang-undang adalah peraturan yang bersifat internal (*interne regeling*). Namun sulit memisahkan model tersebut karena berhubungan dengan daya berlaku ke dalam dan ke luar dari peraturan perundang-undangan yang menganut prinsip *equality before the law*. Norma hukum yang berlaku keluar pasti berlaku ke dalam, sedangkan norma hukum yang berlaku ke dalam belum tentu dapat berlaku keluar.⁶⁵

Disisi lain, memahami peraturan perundang-undangan dari segi fungsi dan sebagai *subordinate legislation*, maka dalam undang-undang federal Amerika Serikat yaitu *administrative Procedure Act* 1946 membagi bentuk peraturan dalam 3 (tiga) model, yakni: 1) *legislative rules or substantive rules*, 2) *interpretive rules*, dan 3) *prosedural rules*. Pernyataan Cornelius M. Kerwin terhadap bentuk pertama peraturan tersebut:⁶⁶

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 24.

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 25.

⁶⁶ Cornelius M. Kerwin, *How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Universal Book Traders, New York, 1997, hlm. 21 dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 27.

The first most important category consists of legislative or substantive rules, these are instances when, congressional mandate or authorization, agencies write what amounts to new law.

Berdasarkan jabaran diatas, teori hierarki peraturan perundang-undang menjadi sandaran analisa mencapai tujuan penelitian pertama yakni untuk mengetahui bagaimanakah penerapan *omnibus law* dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Kemudian, dari pergumulan *omnibus law* saat ini, telah ada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat selama 2 tahun oleh MK dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual sebagai pembatasan makna dan definisi operasional terhadap beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

a. *Omnibus law*

Omnibus law dalam *black's law dictionary tenth edition* disebut dengan istilah *omnibus bill*, merupakan rancangan undang-undang tunggal yang berisi hal berbeda dan biasanya dirancang untuk memaksa eksekutif menerima semua ketentuan minor yang tidak terkait atau memveto ketentuan utama.⁶⁷

⁶⁷ Dalam Oxford Dictionary of English Defines, penjelasan sempurna yaitu: "*omnibus*" as a volume containing several books previously published separately, among other definitions.

Dipahami juga sebagai volume yang berisi beberapa buku yang sebelumnya diterbitkan secara terpisah

Dalam Black's Law Dictionary tenth edition by Bryan A. Garner, *Omnibus law* diartikan sebagai: "*omnibus bill*" is, among other ways, defined as follows, 1) A single bill containing various distinct matters, usually drafted to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or veto the major provision; and 2) A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an 'omnibus crime bill' dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control".

Dalam pemahaman sederhana, dimaksudkan sebagai rancangan undang-undang yang mengandung lebih dari satu materi atau beberapa materi yang dijadikan satu undang-undang.⁶⁸ Dapat dimaknai senada dengan satu dokumen tunggal yang mencakup bersama-sama suatu kombinasi subyek yang beraneka ragam atas dasar beberapa kriteria.⁶⁹ Pemahaman seirama diartikan sebagai undang-undang yang mempunyai banyak *addressat* dan materi muatan dengan tujuan penyederhaan.⁷⁰ Lebih khusus berkaitan dengan metode pembentukan dan penyederhanaan untuk harmonisasi antar peraturan-perundang-undangan.⁷¹

⁶⁸ Lili Rasjidi dipetik dalam penyampaian Ilmiah Maria Farida Indrati pada "seminar Menyikapi *Omnibus Law* di Balai Sidang Universitas Indonesia" 6 Februari 2020, <https://youtu.be/CXIfhuUvkOQ> diakses pada 8 Mei 2020.

⁶⁹ Muladi dalam *ibid.*

⁷⁰ Maria Farida Indrati dalam *ibid.*

⁷¹ Jimly Asshiddiqie dalam <https://youtu.be/S4y1iEec3HU>, diakses pada 5 mei 2020.

b. Konvensi Ketatanegaraan

Istilah konvensi ketatanegaraan diperkenalkan Albert Veen Dicey dengan sebutan *conventions* untuk menggambarkan perkembangan hukum dan politik yang terjadi di Inggris.⁷² *Conventions* diartikan Dicey sebagai praktik politisi dan sipil yang tidak tertera dalam tata hukum dan dianggap hal biasa.

Lebih lengkap Dicey menyatakan:⁷³

The other broad category of rules are what Dicey calls "conventions of the constitution". The rules of this second category are not in strictness laws, they are not enforced or enforceable by the courts, but they are the usual and customary practice of politicians and civil servants, and represent what Dicey calls "political" or "constitutional morality."

Mengadopsi pandangan Dicey, Bagir Manan mempertegas konvensi ketatanegaraan dalam konteks praktisi, yakni sebagai hukum yang tumbuh, berlaku, dan diikuti dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan yang merupakan bagian dari konstitusi dan apabila ada pelanggaran terhadap konvensi ketatanegaraan tidak dapat diadili oleh pengadilan.⁷⁴

Sehingga konvensi ketatanegaraan mempunyai karakter, yaitu: pertama, harus ada peristiwa lampau yang dilakukan berulang kali pada saat ini,

⁷² Abert Veen Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, *op. cit.*, hlm. lxvi-lxxvi.

⁷³ *Ibid.*, hlm. xix.

⁷⁴ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 14.

kedua, peristiwa lampau muncul karena adanya sebab umum yang dapat diterima, dan ketiga, peristiwa lampau muncul karena situasi politik.⁷⁵

Membatasi pengertian dari konvensi ketatanegaraan yang menjadi kajian peneliti, maka konvensi ketatanegaraan dimaksud berhubungan dengan kebiasaan hukum yang telah diterapkan pada negara-negara dengan aliran *eropa continental (civil law system)* dan aliran *anglo saxon (common law system)* ihwal *omnibus law*.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian memiliki hakikat sebagai pembeda antara karya ilmiah dengan tulisan lainnya. Muatan metodologi dapat dirumuskan ke dalam beberapa ketentuan, yaitu:⁷⁶

1. Tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. Teknik umum bagi ilmu pengetahuan; dan
3. Cara yang menentukan terhadap pelaksanaan prosedur.

Metode penelitian yang diterapkan untuk mengkaji masalah hukum yang dirumuskan diatas, sebagai berikut:

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

a. Pendekatan Penelitian

⁷⁵ Donald A Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 60.

⁷⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2008, hlm. 5.

Peter Mahmud Marzuki mengklasifikasikan pendekatan dalam penelitian hukum terdiri dari atas beberapa pendekatan, yaitu:⁷⁷ (1) pendekatan perundang-undangan (*statue approach*); (2) pendekatan kasus (*case approach*); (3) pendekatan historis (*historis approach*); (4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan (5) pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Namun, terdapat 3 pendekatan yang koheren terhadap penelitian ini, yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Klasifikasi pendekatan dalam penelitian hukum di atas, dapat diinterpretasikan sebagai berikut:⁷⁸

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan yang mempelajari undang-undang dan regulasi yang saling berhubungan dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji. Manfaat pendekatan perundang-undangan secara praktis adalah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk mempelajari relasi dan konsistensi pada satu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar. Dalam aspek manfaat akademisi adalah mempelajari teori yang

⁷⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 30.

⁷⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 164-167.

dipergunakan dalam pembuatan naskah akademik satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.

2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan ini didasari dari pandangan, teori, doktrin dari pelbagai sumber yang dimanfaatkan peneliti sebagai pemahaman awal untuk mencari solusi dari permasalahan hukum yang ada hingga menghasilkan konsep baru dari peneliti. Dari pendekatan konseptual, peneliti menghasilkan pengertian, asas, dan teori hukum aplikatif.

3. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan ini lebih memfokuskan kepada menyandingkan antara suatu permasalahan hukum yang satu dengan permasalahan hukum lainnya dalam kurun waktu atau tempat yang berbeda-beda untuk menghasilkan solusi dari permasalahan hukum yang sedang diteliti atau dihadapi.

Dari 3 klasifikasi pendekatan tersebut, maka dapat ditetapkan, yakni: a) Pendekatan undang-undang dilakukan untuk menilai korelasi dan konsistensi perundang-undangan; b) Pendekatan konseptual dikaji untuk menemukan konsep hukum yang aplikatif sesuai dengan penelitian hukum yang sedang diteliti; dan c) Pendekatan perbandingan dimanfaatkan untuk mengetahui pemberlakuan hukum di suatu wilayah tertentu yang dikorelasikan dengan kebutuhan penelitian hukum yang sedang dikaji.

b. Sifat Penelitian

Penelitian ini memiliki sifat penelitian deskriptif karena hasil penelitian diharapkan mendapatkan gambaran dan penjelasan faktual tentang obyek yang diteliti. Disamping itu sifat penelitian deskriptif ini diharapkan mempertegaskan hipotesa teori lama untuk menyusun kerangka teori-teori baru.⁷⁹

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian yang dipakai dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum.⁸⁰ Penelitian hukum normatif memiliki tujuan untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, mendapatkan metode, teknik atau cara pendekatan pemecahan permasalahan untuk mendapatkan sumber data sekunder, mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya, mendapatkan informasi tentang cara evaluasi atau analisis data yang dapat digunakan, memperkaya ide-ide baru, dan mengetahui siapa saja peneliti lain di bidang yang sama dan pihak yang memakai hasilnya.⁸¹

Sumber data merupakan rujukan yang dapat digunakan untuk memperoleh data penelitian. Data dibagi atas 2 (dua), yakni: 1) Data langsung

⁷⁹Amiruddin dan Zainal Asikin, *ibid.*, hlm. 10.

⁸⁰ Oleh Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian tipe ini disebut dengan istilah “Studi Dogmatik” atau Penelitian doktrinal (Lihat tulisannya “Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi” pada Majalah Masyarakat Indonesia, Tahun ke-I No. 2, 1974, hlm. 92-94).

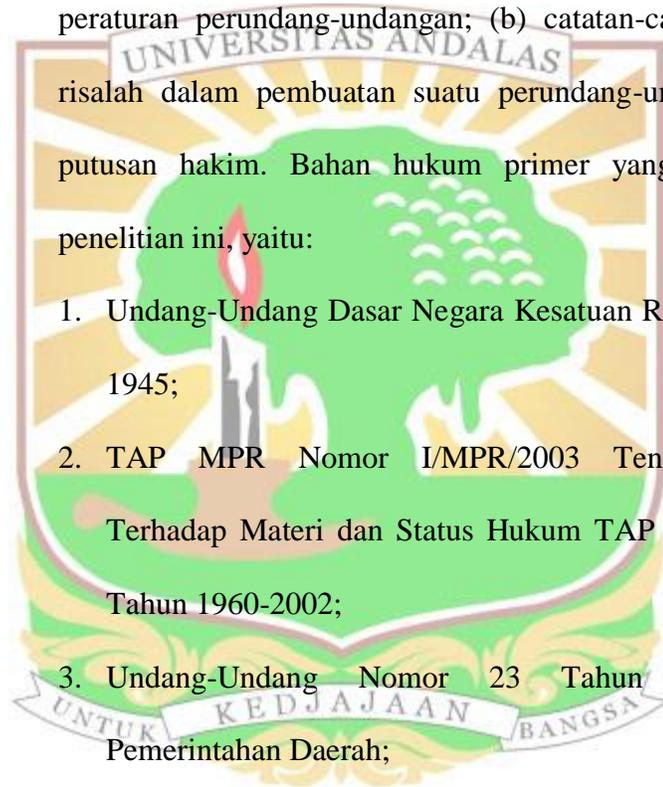
⁸¹Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 112-113.

dikenal dengan data primer dan 2) Data tidak langsung dikenal dengan data sekunder. Maka sumber data yang digunakan adalah, sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terbentuk secara autoratif. Bahan hukum tersebut, terdiri dari: (a) peraturan perundang-undangan; (b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu perundang-undangan; dan (c) putusan hakim. Bahan hukum primer yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945;
2. TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan MPR Tahun 1960-2002;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang;



5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
6. UU Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Desease* 2019 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang;
7. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
8. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara;
9. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan PERPU Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
10. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan;
11. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Publikasi tersebut, yaitu: (a) Buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, seperti skripsi, tesis, dan disertasi hukum; (b) Teori dan pendapat pakar; (c) Kamus-kamus hukum; (d) Jurnal-jurnal hukum; dan (e) Komentar-komentar atas putusan hakim.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan yang dimaksud, yaitu: kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.⁸² Dapat juga ditemukan berdasarkan studi kepustakaan, seperti: a) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas; b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas; c) Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas; d) Bahan hukum koleksi pribadi; dan e) Kanal online hukum.

3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Teknik dokumentasi bahan hukum yang diaplikasikan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dengan mempelajari bahan

⁸²Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm. 41.

kepuustakaan dan data tertulis tentang masalah yang akan dibahas dalam penelitian. Teknik dokumentasi bahan hukum ini menjadi langkah awal bagi peneliti sebelum melakukan pengolahan bahan hukum.

4. Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan kualitatif. Pengolahan data kualitatif merupakan pendekatan bahan hukum yang tidak berbentuk angka atau jumlah bilangan tertentu, melainkan bahan hukum yang bersifat substansi atau isi dari nilai-nilai kebenaran yang telah diuji berdasarkan akademis dan diperoleh melalui studi kepuustakaan. Pengolahan bahan hukum kualitatif dapat dilakukan dengan cara, yakni membaca, menulis, membuat hipotesa berdasarkan sumber dari kepuustakaan, dan merangkum ulasan dari makalah.

5. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan hasil pengolahan bahan hukum, terdapat analisis bahan hukum yang dilakukan melalui beberapa tahap, sebagai berikut:

- a) Melakukan interpretasi komprehensif tentang instrumen hukum yang berkaitan dengan permasalahan hukum peneliti, seperti: konvensi ketatanegaraan, perundang-undangan, dan sistem hukum;
- b) Melakukan penilaian instrumen hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian, yaitu: konvensi ketatanegaraan, perundang-undangan, dan sistem hukum;

- c) Melakukan evaluasi instrumen hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian, yaitu: konvensi ketatanegaraan, perundang-undangan, dan sistem hukum.

