

# STUDI ASAS KEJELASAN RUMUSAN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG: OMNIBUS LAW TEMATIS

Prof. Umbu Rauta, S.H., M.H.<sup>1</sup>, Marcelino Ceasar Kishan<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

Email: umburauta.uksw@gmail.com

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

DOI: <https://doi.org/10.55292/x33g5606>

## Abstrak

Artikel ini hendak membahas tentang pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan metode omnibus law yang kontroversial. Dalam merespon perkembangan dinamika pengaturan metode pembentukan Undang-Undang dengan metode *omnibus law*, tulisan ini berpandangan terhadap dua isu. Pertama, tulisan ini berpandangan bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus bersifat sangat patuh terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Implikasinya harus terdapat studi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terhadap materi muatannya. Kedua, berdasarkan studi asas kejelasan rumusan, tulisan ini berposisi melegitimasi penggunaan metode *omnibus law* sepanjang materi muatannya bersifat tematis. Hal tersebut untuk menciptakan kejelasan dalam Undang-Undang dengan metode *omnibus law*. Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian normatif melalui pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus.

**Kata Kunci:** *Omnibus Law; Asas Kejelasan Rumusan; Tematis.*



© 2023 [Proceeding APHTN-HAN](#), All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](#).

## Abstract

*This article aims to discuss the formation of laws using the omnibus law method. In responding to the dynamics of the laws-making method, this paper argues on two issues. First, this paper argues that the formation of the Laws on the Formation of Laws and Regulations must be supra obedient to the principles of the formation of good laws and regulations. Second, based on the study of the principle of Intelligibility, this paper is in a position to legitimise the use of the omnibus laws method as long as the content material is thematic. This is to create Intelligibility in the Laws with the omnibus law method. This research is conducted using normative research method through conceptual approach, statutory approach, and case approach.*

**Keywords:** *Omnibus Law; Intelligibility; Thematic.*

## Latar Belakang

Isu perubahan metode pembentukan Undang-Undang sampai saat ini masih berkembang cukup riuh. Hal ini berawal dari digunakannya metode *omnibus law* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia, tepatnya pada awal kepemimpinan periode kedua Presiden Joko Widodo. Metode tersebut kemudian ditanggapi secara dinamis oleh lembaga-lembaga negara. Setidak-tidaknya tergambar bahwa Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berposisi melegitimasi secara bebas terhadap penggunaan metode *omnibus law*. Di sisi lain, sebagian pakar hukum tata negara dan pakar ilmu perundang-undangan berpandangan berbeda. Terakhir, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) berposisi melegitimasi secara terbatas terkait penggunaan metode *omnibus law*: “... metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.”<sup>1</sup> Sifat terbatas tersebut bersumber dari pendirian legalistis MKRI.

---

<sup>1</sup> Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 414.

Pendirian MKRI tersebut pada dasarnya benar. Namun, terbatas pada perintah mengadopsi metode *omnibus law* ke dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU P3). Jika melihat secara terang-benderang, perintah MKRI tersebut pada dasarnya tidak hanya perintah untuk mengakomodasi, namun pada titik hulunya terdapat perintah untuk menguji dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal tersebut telah dilakukan oleh MKRI terhadap Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Akan tetapi, titik ujinya terbatas pada Undang-Undang tersebut.

Masalah potensial yang dapat terjadi bila legislator hanya menangkap perintah mengakomodasi metode *omnibus law* tanpa melihatnya melalui asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah *omnibus law* dipandang konstitusional namun hakikatnya menciptakan Undang-Undang yang inkonstitusional. Hal ini melahirkan kondisi siklus *polybius* legislasi yang dalam konteks ini adalah pembentukan Undang-Undang, pengujian Undang-Undang, putusan inkonstitusional, dan pembentukan Undang-Undang (lagi). Oleh karena itu, tulisan ini hendak membahas atau mendiskusikan terkait metode *omnibus law* pada aras asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni keterkaitannya dengan asas kejelasan rumusan. Tulisan ini pun hendak melihat *quo vadis* penggunaan metode *omnibus law* bila asas kejelasan rumusan dipenuhi secara komprehensif.

Guna mencapai tujuan tersebut, tulisan ini hendak dibahas dalam dua bagian. *Pertama*, tulisan ini hendak menarik pembahasan secara hulu terkait posisi asas kejelasan rumusan

dalam bingkai negara hukum. Pembahasan tersebut berposisi memberikan landasan teoretis terkait urgensi penggunaan asas kejelasan rumusan. *Kedua*, tulisan ini hendak memformulasikan wujud penggunaan metode *omnibus law*. Hal ini guna menjawab bentuk penggunaan metode *omnibus law* yang memenuhi asas kejelasan rumusan.

## Perumusan Masalah

Tulisan ini hendak menarik arah diskusi dengan beranjak pada isu: Apakah wujud penerapan metode *omnibus law* dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan atau sesuai dengan asas kejelasan rumusan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik?

## Metode Penelitian

Tulisan ini dikaji dengan metode penelitian hukum normatif (penelitian hukum *doctrinal*) yang objek kajiannya adalah murni normatif hukum, sehingga tidak dimungkinkannya untuk menggunakan metode-metode penelitian sosial pada umumnya.<sup>2</sup> Dalam melakukan penemuan kebenaran koheren, penelitian ini ditunjang dengan 3 (tiga) pendekatan, meliputi: *Pertama*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yakni pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>3</sup> *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu yang dihadapi.<sup>4</sup> *Ketiga*, pendekatan kasus (*case approach*), yakni pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-

---

<sup>2</sup> Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*. (Pamulang: Unpam Press, 2018), h. 34.

<sup>3</sup> Bachtiar, *Metode*, h. 83.

<sup>4</sup> Bachtiar, *Metode*, h. 83.

kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>5</sup> Definisi tersebut sejatinya terbatas pada makna putusan dalam pidana dan perdata, sedangkan studi ini lebih menggunakan Putusan MKRI. Pendekatan tersebut ditunjang dengan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

## **Prinsip Pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam negara hukum, kekuasaan legislasi (*law-making power*) dibatasi secara tegas melalui *Legal Limits on Law-Making Power*.<sup>6</sup> Pembatasan tersebut dijelaskan oleh Brian Tamanaha sebagai cara menjalankan salah satu dari biformitas fungsi negara hukum, yaitu *Impose Legal Restraint on Government Officials*.<sup>7</sup> Pembatasan terhadap kekuasaan legislasi adalah bagian yang tidak terpisahkan dari orientasi *official must operate within a limiting framework of law*.<sup>8</sup> Dalam artian, pemerintah dalam negara hukum formal pada dasarnya terikat pada asas legalitas: “... *the sovereign and government officials must operate within a limiting framework of law. The first sense is that officials must abide by the positive laws currently in force.*”<sup>9</sup> Namun, berdasarkan kekuasaan legislasi pemerintah, suatu peraturan perundang-undangan hakikatnya dapat senantiasa diubah. Untuk mencegah perubahan yang bertentangan dengan semangat negara hukum, maka lahirlah pembatasan kekuasaan legislasi. Pembatasan tersebut menciptakan kondisi: “... *they are not entirely free to change it in any way they desire.*”<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Bachtiar, *Metode*, h. 83.

<sup>6</sup> Brian Z. Tamanaha, “A Concise to The Rule of Law” dalam *Relocating the Rule of Law*, ed. Gianluigi Palombella dan Neil Walker (Oxford: Hart Publishing, 2009), h. 3.

<sup>7</sup> Tamanaha, “A Concise to,” h. 3.

<sup>8</sup> Brian Z. Tamanaha, “The History and Elements of The Rule of Law,” *Singapore Journal of Legal Studies* (2012): h. 237, <https://www.jstor.org/stable/24872211>.

<sup>9</sup> Tamanaha, “The History and,” h. 237.

<sup>10</sup> Tamanaha, “The History and,” h. 237.

Terdapat empat bentuk pembatasan kekuasaan legislasi yang familiar digunakan: “1) *constitutionally imposed limits*, 2) *transnational or international legal limits*, 3) *human rights limits*, and 4) *religious or natural law limits*. In different ways and senses, these types of law are superior to and impose restraints upon routine law making.”<sup>11</sup> Guna memfokuskan pada pembahasan, Penulis hanya akan mengelaborasi salah satu bentuk pembatasan yaitu *constitutionally imposed limits*. Pembatasan dalam wujud *constitutionally imposed limits* secara semantik bersumber dari konstitusi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, konstitusi dalam hal ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah mengatur *specific limitation clauses* terkait sistem legislasi kita.

Pembatasan Konstitusi terhadap sistem legislasi dasarnya terletak pada tahapan pembentukan Undang-Undang (*law-making process*). Saldi Isra dalam keterangan ahlinya pada Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009 menerangkan bahwa Konstitusi melalui Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI 1945 telah menegaskan rangkaian *law-making process* yang meliputi: (1) prakarsa pengajuan rancangan Undang-Undang; (2) pembahasan rancangan Undang-Undang; (3) persetujuan rancangan Undang-Undang; (4) pengesahan rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang; dan (5) pengundangan dalam lembaran negara.<sup>12</sup> Pembatasan tersebut sejatinya terbatas sebab konstruksi Konstitusi kita adalah konstitusi yang singkat sebagaimana pandangan Muhammad Yamin: “*Undang-undang Dasar hanja mengenai semua aturan jang pokok ...*”<sup>13</sup> Konstruksi tersebut menjadikan *specific limitation clauses* diturunkan dalam bentuk Undang-Undang sebagaimana ketentuan Pasal 22A bahwa “*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan*

---

<sup>11</sup> Tamanaha, “A Concise to,” h. 4.

<sup>12</sup> Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009, h. 28.

<sup>13</sup> Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi Ketiga. (Bandung: Mandar Maju, 2018), h. 85.

*undang-undang diatur dengan undang-undang.”* Dengan adanya ketentuan delegasi tersebut, Yuliandri menegaskan satu prinsip bahwa adanya batasan terhadap legislasi harus diartikan bahwa Konstitusi memandang pembatasan terhadap *law-making process* adalah *constitutional importance*.<sup>14</sup>

Pada saat tulisan ini disusun, Undang-Undang organik yang menjalankan delegasi Pasal 22A adalah UU P3. Dengan materi muatan yang memuat perintah Konstitusi secara spesifik terkait legislasi, UU P3 haruslah dimaknai sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Konstitusi bahkan harus dipandang memiliki nilai *constitutionally imposed limits*. Prinsip ini telah ditegaskan dalam Putusan MKRI No. 27/PUU-VII/2019:<sup>15</sup>

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

Dengan dicabutnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh UU P3, maka makna pandangan MKRI tersebut melekat pada UU P3.

Pemaknaan UU P3 sebagai *constitutionally imposed limits* secara prinsipal adalah benar sebagaimana ditunjang oleh interpretasi MKRI. Namun, ada *gap* yang harus ditutup bila memang UU P3 dipandang sebagai *constitutionally imposed limits*, yakni metode perubahannya. Menarik lagi pada pandangan Tamanaha, *constitutionally imposed limits* dapat dilakukan

---

<sup>14</sup> Pandangan ini disampaikan Yuliandri dalam keterangan ahlinya pada Putusan MKRI Nomor 79/PUU-XVII/2019 dan kemudian diartikulasikan oleh Idul Rishan. Idul Rishan, “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): h. 7, <https://doi.org/10.31078/jk1811>

<sup>15</sup> Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009, h. 133.

perubahan. Namun ada hal khusus yang menjadikan perubahan batasan tersebut menjadi suatu perubahan yang tidak terlalu dinamis: “*Constitutionally imposed limitations and transnational or international legal requirements are often more difficult to modify than ordinary legislation.*”<sup>16</sup>

Gap tersebut secara teoritik dapat diisi dengan prinsip UU P3 harus menjadi Undang-Undang yang *supra* patuh terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU P3, meliputi: “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.” Penulis tidak sedang berposisi bahwa Undang-Undang selain UU P3 tidak perlu patuh pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, namun dengan sifat materi muatannya maka kepatuhan UU P3 terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus berada di satu level lebih tinggi daripada Undang-Undang lainnya.

Preposisi yang ditawarkan di atas berdasar pada pemahaman bahwa prosedur legislasi dalam UU P3 adalah prosedur yang harus ditaati oleh setiap lembaga pemegang *law-making power*. Susi Dwi Harijanti memberi pandangan yang tegas terkait urgensi kepatuhan pada prosedur:<sup>17</sup> *Pertama*, tanpa prosedur, hukum dan institusi-institusi hukum akan gagal mencapai tujuan-tujuannya. *Kedua*, karena hukum diperlukan dan diinginkan dalam mencapai tujuan-tujuan sosial, prosedur juga harus dilihat sebagai suatu hal yang setara dalam skema tersebut. Pandangan tersebut memberi titik nilai bahwa prosedur adalah jantungnya hukum.<sup>18</sup> Kepatuhan terhadap prosedur itu pun akan menjadi indikator kondisi *due process of law-making*. Jika dilihat

---

<sup>16</sup> Tamanaha, “A Concise to,” h. 5.

<sup>17</sup> Putusan MKRI Nomor 79/PUU-XVII/2019, h. 116.

<sup>18</sup> Idul Rishan, “Konsep Pengujian Formil,” h. 8.

secara negatif, ketidakpatuhan terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dinyatakan batal demi hukum<sup>19</sup> yang dalam model Konstitusional kita hal tersebut dinyatakan oleh MKRI dalam pengujian formil.

Hal yang *absurd* bila suatu Undang-Undang dibentuk dengan terpenuhinya *due process of law-making* namun bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Kondisi tersebut telah terjadi dalam pembentukan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional oleh MKRI sebab pembentukan UU *a quo* bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>20</sup> Sekalipun menurut Pemerintah, Undang-Undang *a quo* telah dibentuk sesuai dengan prosedur *law-making process* sebagaimana bukti-bukti yang dijelaskan dalam keterangan pemerintah.<sup>21</sup> Dengan demikian, terdapat celah bahwa materi muatan dalam UU P3 bisa saja tidak mengakomodir asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Sifat *supra* patuh menjadikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tidak hanya menjadi asas formil terhadap UU P3, namun harus dipandang sebagai asas materiil pula. Penghilangan dikotomi dua asas tersebut relevan dengan analisis Zainal Arifin Mochtar yang dijelaskan oleh Idul Rishan bahwa asas formil selalu berkaitan dengan asas materiil.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Putusan MKRI No. 79/PUU-XVII/2019, h. 116.

<sup>20</sup> Penulis tidak menafikan bahwa salah satu landasan Mahkamah dalam Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020 adalah tidak digunakannya metode yang baku. Namun, satu kondisi yang tidak tergambar adalah ketidakjelasan dari UU P3 terkait batasan penggunaan metode di luar metode yang telah diatur dalam UU P3. Kondisi ini dapat dilihat pada *Dissenting Opinion* dari Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Anwar Usman: "... 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. Hal ini sesuai dengan kaidah dalam ilmu fiqih yang menyatakan, 'Hukum asal sesuatu adalah boleh, hingga ada dalil yang menunjukkan keharamannya.'" Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 423.

<sup>21</sup> Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hh. 211-231.

<sup>22</sup> Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil," h. 7.

Dengan menggabungkan dua asas tersebut, maka pemuatan suatu materi dalam UU P3 haruslah terlebih dahulu diuji dan diperiksa kompatibilitasnya terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Menguji muatan P3 sejalan dengan pandangan Peter Noll terhadap teknik perundang-undangan yang diistilahkan dengan “*bewahrten standards*” (standar yang telah teruji).<sup>23</sup> Dalam pandangan Noll, teknik perundangan yang diterapkan dan diterima sebagai pedoman baku adalah teknik yang telah terbukti ketepatan dan kesesuaiannya.<sup>24</sup>

Dalam menjalankan batasan ini, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus terlebih dahulu dipandang sebagai suatu norma yang sifatnya sebagai “... *suggestions or guidance* ...”<sup>25</sup> yang “... *must not be broken*.”<sup>26</sup> Panduan yang mengikat tersebut adalah sentrum yang menghubungkan antara Negara Hukum dan *law-making process*. Dengan kata lain, bila UU P3 adalah hukum bagi pembentuk Undang-Undang,<sup>27</sup> maka asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang baik adalah hukum bagi pembentuk UU P3. Tidak terpenuhinya asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maka *law-making process* tidak koheren dengan Negara Hukum. Tujuannya agar asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dipandang sebagai norma yang absolut kebenarannya. Sehingga tidak terjadi

---

<sup>23</sup> Nurfaqih Irfani, “Omnibus Law: Antara Metode dan Teknik Perundang-Undangan serta ‘Best Practice’ di Jerman sebagai Perbandingan,” in *Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), h. 24.

<sup>24</sup> Nurfaqih Irfani, “Omnibus Law,” h. 24.

<sup>25</sup> Ronan Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*. (Oxford: Hart Publishing, 2022), h. 31.

<sup>26</sup> Cormacain, *The Form*, h. 31.

<sup>27</sup> Lailani Sungkat, Wicaksana Dramanda, dan Susi Dwi Harijanti, “Urgensi Legitimasi Formil di Indonesia: Menguji Legitimasi dan Validitas,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): h. 755. <https://doi.org/10.31078/jk1842>

kontradiksi internal dalam UU P3: materi muatan UU P3 kontradiksi dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Pada intinya, materi muatan UU P3 harus kontinuitas dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik guna memberi arah bahwa materi muatan UU P3 haruslah materi muatan yang mengarahkan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan pada pemenuhan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dengan pemahaman ini, maka menutup satu *gap* lagi dalam legislasi, yakni pemilihan metode pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemilihan metode pembentukan adalah kebebasan dengan logika *open legal policy*. Tetapi dengan patuh pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka hal ini tidak bersifat *value free*: *Titik pentingnya bukan pada pemilihan satu metode saja, namun pada kecermatan pembuat undang-undang [sic!], untuk memilih metode mana yang tepat ...*”<sup>28</sup> Ketepatan tersebut kemudian ditentukan dari seberapa koherennya metode yang hendak diatur dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Legislator dalam legislasi haruslah memainkan perannya untuk mencapai legislasi yang berkualitas. Ronald Dworkin telah menekankan hal ini pada peletakan integritas dalam asas praktikal legislasi: *“The first is the principle of integrity in legislation, which asks those who create law by legislation to keep that law coherent principle.”*<sup>29</sup> Dengan keharusan tersebut maka setiap pertimbangan intelektual di sekitar legislator harus diperhatikan: *“But high-quality legislative advice does result in high-*

---

<sup>28</sup> Sholahuddin Al-Fatih, “Perihal Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Manakah yang Paling Tepat Diterapkan di Indonesia?” in *Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), h. 9.

<sup>29</sup> Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak*, h. 125.

*quality legislation.*”<sup>30</sup> Sehingga pikiran legislator bukanlah terbatas pada mengatur suatu norma dan menolak pandangan intelektual seperti gambaran berikut:<sup>31</sup> “*They translate the Government’s policy into legislation consistent with its deadlines. .... Legislative counsel’s contribution is not determinative but is, even so, critical and other instructions. Counsel can question and advise, but must not insist. They must be critical and candid, but also deferential and diplomatic.*”

Prinsip yang dipaparkan di atas tidak bermakna bahwa suatu Undang-Undang tidak mungkin tidak terdapat *gap*, namun harus menarik pemahaman yang tegas bahwa kontradiksi bukanlah bagian dari *gap*. Kontradiksi yang lahir secara sengaja bermakna pembentuk Undang-Undang tidak bertanggungjawab sebab tidak hati-hati dalam membentuk suatu Undang-Undang. Tidak hati-hati dalam pembentukan UU P3 akan menciptakan kondisi siklus *polybius* legislasi yang menghambat terpenuhinya kepastian hukum. Dapat tergambarkan adanya *failure to perform a statutory duty*: “*kegagalan untuk menjalankan tugas yang didasarkan perintah tertulis undang-undang dasar ataupun peraturan perundang-undangan yang terkait.*”<sup>32</sup>

## **Metode Omnibus Law berdasarkan Asas Kejelasan Rumusan**

Pada bagian sebelumnya telah ditegaskan bahwa pembentukan UU P3 haruslah melalui tahapan uji materi muatannya pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Bagian ini hendak mengelaborasi uji tersebut pada asas kejelasan rumusan. Pengujian tersebut didasarkan pada asas kejelasan rumusan formal (bentuk). Objek yang hendak diuji pun adalah perubahan ketiga UU P3, terutama teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>30</sup> Ross Carter, “‘High-quality’ Legislation – (How) Can Legislative Counsel Facilitate It?” *The Loophole 4*, (2011): h. 51.

<sup>31</sup> Carter, “‘High-quality’ Legislation,” h. 51.

<sup>32</sup> Umbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), h. 80.

Negara Hukum mensyaratkan adanya *intelligible* dalam legislasi.<sup>33</sup> *Intelligibility* hakikatnya berkaitan pula dengan keharusan adanya peraturan perundang-undangan yang *clear*. Dua keharusan tersebut adalah dua hal yang serupa tapi tak sama: “*Intelligible means able to be understood, to be comprehensible. Clear means that something is easy to understand or interpret. These two words are not the same, but they are similar. The difference between them is the degree of understandability, ‘clear’ indicating a higher degree (or greater ease) of understandability.*”<sup>34</sup> Lebih spesifiknya, perbedaan antara keduanya tersebut dapat dimaknai bahwa *intelligibility* bertitik tumpu pada *form*,<sup>35</sup> sedangkan *clear* bertolak dari makna kata-kata dalam peraturan.<sup>36</sup> Kondisi dasar yang hendak diciptakan dari *intelligible* dan *clear* adalah peraturan perundang-undangan harus dapat dipahami oleh setiap orang (*leges ab omnibus intelligi debent*).<sup>37</sup> Raz memberikan justifikasi keharusan tersebut dengan alasan kepatuhan masyarakat: “... *if law wasn’t clear, it can’t guide the people.*” Pandangan dengan nuansa senada dipaparkan oleh Fuller namun dengan perspektif masyarakat: “*Laws must be clear ... Citizens should be able to identify what the laws prohibit, permit, or require.*”<sup>38</sup>

*Intelligibility* dalam Negara Hukum menjadi *guide* yang *must not be broken* dalam asas kejelasan rumusan yang merupakan

---

<sup>33</sup> Cormacain, *The Form*, h. 141.

<sup>34</sup> Cormacain, *The Form*, h. 141.

<sup>35</sup> Cormacain, *The Form*, h. 141. Bandingkan juga dengan pandangan Richard H. Fallon, Jr.: “According to this conception, the Rule of Law implies the intelligibility of law as a morally authoritative guide to human conduct. In this view, the forms of law which may encompass rules, conventions of legal reasoning, and processes of legal deliberation-are unintelligible as legal forms in the absence of rationally cognizable purposes that possess reasonable claims to moral allegiance.” Richard H. Fallon, “The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse,” *Columbia Law Review* 97, no. 1 (1997): h. 21.

<sup>36</sup> S.J. Gibb menjelaskan masalah kejelasan terkait *clearness* dalam Peraturan Perundang-Undangan: “*The meaning of the words in question may be quite clear but this may be in apparent conflict with the reminder of the statute or productive of an excessively harsh result...*” Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju, 2016), h. 38.

<sup>37</sup> Cormacain, *The Form*, h. 141.

<sup>38</sup> Colleen Murphy, “Lon Fuller and The Moral Value of The Rule of Law”, *Law and Philosophy*, no. 24 (2005): h. 241.

bagian dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas kejelasan rumusan dijelaskan dalam Pasal 5 huruf f UU P3 sebagai keharusan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas ini sering dipandang hanya terbatas pada *clearness* atau rasionalitas bahasa (*linguistic rationality*) dalam peraturan perundang-undangan. Padahal bila dilihat secara rinci, UU P3 pun telah mendesain keharusan kejelasan pada *form* (*legal-formal rationality*) pula:<sup>39</sup>

*“Undang-Undang bukan hanya harus valid (berlaku umum, abstrak, impersonal, dan permanen) tetapi juga koheren, tidak berlebih-lebihan, tidak saling bertentangan, tidak berlaku surut, dan diumumkan untuk menghindari problem antinomi, berlebih-lebihan dan kesenjangan dalam rangka menciptakan sistem perundang-undangan yang sempurna.”*

Makna tersebut dapat ditemukan bila penjelasan Pasal 5 huruf f UU P3 dirinci berdasarkan objek yang diharuskan, sebagai berikut:

1. harus memenuhi teknis penyusunan peraturan perundang-undangan yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
2. harus memenuhi sistematika yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
3. harus memenuhi pilihan kata atau istilah yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

---

<sup>39</sup> Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian*, h. 83.

4. harus memenuhi bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Secara substansi, arah tujuan asas kejelasan rumusan presisi dengan arah *Intelligibility*, yaitu tidak adanya macam interpretasi atau maksud legislator mudah dipahami oleh masyarakat. Secara formal, huruf a dan b mengharuskan legislasi dilaksanakan sesuai dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi lampiran tidak terpisahkan dari UU P3. Senada dengan pandangan Farida Indrati S. yang menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan –harus– dapat dikenali dengan melihat pada kerangka (bentuk luar, *kenvorm*) peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>40</sup> Diskursus formal tersebut tidak dapat dipahami terbatas bahwa asas kejelasan rumusan memberi pertanda bahwa teknik peraturan perundang-undangan merupakan pedoman yang absolut benar. Bila meminjam kalimat Titon Slamet Kurnia, kebenaran teknik peraturan perundang-undangan hanya dapat dilihat benar dengan “*bersifat prima facie, tidak absolut.*”<sup>41</sup> Sehingga seperti prinsip pembentukan UU P3 di atas, teknik peraturan perundang-undangan harus diuji koherensinya dengan asas kejelasan rumusan.

Perubahan teknik peraturan perundang-undangan dalam UU P3 hanya terjadi sekali dalam dua kali perubahan Undang-Undang *a quo*. Perubahan teknik pada perubahan kedua UU P3 kemudian kontroversial karena mengatur teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi metode *omnibus law* yang materi muatannya tidak harus terkait secara langsung satu sama lain. Perubahan yang cukup kontroversial

---

<sup>40</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Cetakan ke-15. (Yogyakarta: Kanisius, 2020), h. 93.

<sup>41</sup> Titon Slamet Kurnia, “Sebuah Kerangka Teoretis Hubungan Institusional Berbasis Konstitusionalisme,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): h. 482. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2593>

ini kemudian yang hendak Penulis uji. Untuk mempersingkat diskusi dalam tulisan ini, Penulis lebih akan menguji akar dari perubahan teknik tersebut, yaitu metode *omnibus law*. Logikanya cukup lugas bahwa dalam hal akarnya sesuai dengan asas kejelasan rumusan, maka otomatis tekniknya sudah satu titik sesuai dengan asas tersebut. Sebaliknya, bila akar tersebut tidak benar, maka implikasinya teknik peraturan perundang-undangannya tidaklah benar. Kondisi ini dapat dipahami bahwa teknik pembentukan peraturan perundang-undangan adalah *sine qua non* dari materi muatan UU P3.<sup>42</sup>

Terkait *form* materi muatan, Ronan Cormacain memberi dua wujud materi muatan yang menghilangkan sifat *intelligibility*. Wujud yang pertama adalah *complex policy* yang terjadi bila suatu produk legislasi dibuat dengan memuat banyak kebijakan di dalamnya. Cormacain tidak menjelaskan sedikit banyak kebijakan dalam wujud kuantitas, tetapi kompleksitas kebijakan bersumber dari campur aduknya jenis kebijakan: “*Complex policy is about creating policy distinctions between different cases when the law would work (from a legal perspective) without those different policy distinctions. ... complex law will seek to introduce different rules for different circumstances.*”<sup>43</sup> Adanya *complex policy* tersebut tercipta dari hilangnya batasan fungsi dari peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dan bukan produk politik: “*The decision to have a complex policy isn’t a legal decision, it is a political one. Complexity leads to reduced intelligibility and therefore those involved in the legislative process should ask if there is a need for this amount of complexity.*”<sup>44</sup>

Wujud yang kedua adalah *exhaustiveness/comprehensiveness* yang terjadi ketika Undang-Undang terlalu rinci dalam memuat

---

<sup>42</sup> Lihat alinea 8 Penjelasan Umum perubahan kedua UU P3: “Perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan menambahkan metode omnibus untuk memberikan pedoman yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan.”

<sup>43</sup> Cormacain, *The Form*, h. 147.

<sup>44</sup> Cormacain, *The Form*, h. 147.

norma pada Undang-Undang. John Ubeno sebagaimana dikutip Cormacain memberi penjelasan rasional terhadap kondisi *exhaustiveness*: “the detailed rules aim to achieve legal certainty, which in turn leads to over particularisation and incomprehensible regulation.”<sup>45</sup> Pendirian Cormacain ini setidaknya-tidaknya mengisyaratkan bahwa Undang-Undang tidak harus berpikir terlalu jauh pada potensi-potensi yang terjadi di masyarakat: “We don’t need to expressly state every possible combination and permutation, nor state things which are common sense or which a reasonable reader would apply anyway.”<sup>46</sup>

Terkait kondisi mencegah *exhaustiveness*, harus kita sadari hal ini bersifat *vis a vis* dengan *completeness* yang dicita-citakan oleh ahli hukum *civil law*. Kurnia yang menarik studinya pada konteks Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (Draft 2022) memberi pemahaman terkait urgensi *completeness* guna mencegah adanya *gap*.<sup>47</sup> Pencegahan tersebut menjadi sangat penting sebab negara *civil law* – terutama Indonesia – melihat peraturan perundang-undangan sebagai sentral dalam sumber hukum yang menata kehidupan bermasyarakat.

*Complex policy* dan *exhaustiveness* sebagai penghilang *intelligibility* tidak dapat terkandung dalam teknik peraturan perundang-undangan. Tujuannya guna memenuhi kepatuhan terhadap asas kejelasan rumusan. Isunya apakah posisi teknik pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini mencegah terjadinya dua hal itu? Beberapa studi telah menarik kesimpulan bahwa metode *omnibus law* membentuk *complex policy* yang menciptakan kebingungan untuk memahaminya. Rishan dan Mochtar telah menarik kesimpulan ini dalam

---

<sup>45</sup> Cormacain, *The Form*, h. 145.

<sup>46</sup> Cormacain, *The Form*, h. 146.

<sup>47</sup> Umu Rauta, dkk., *Policy Brief Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional: Penggabungan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi*. (Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana, 2023), h. 91.

studinya terhadap Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker): “Based on the procedure, the making of omnibus law is very complex. The law contains 174 articles.”<sup>48</sup> Masalah ini bersumber dari sifat “one substantive matter or several minor matters”<sup>49</sup> sebagaimana lebih lengkap dipaparkan oleh DPR dalam keterangannya pada Putusan 91/PUU-XVIII/2020:<sup>50</sup>

*“Omnibus Law dimaknai sebagai satu undang-undang (baru) yang mengandung atau mengatur berbagai macam materi dan subyek untuk penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Dengan demikian, materi suatu undang-undang tidak perlu terpaku dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan judul undang-undang yang diatur sebagaimana praktik pembentukan undang-undang selama ini di Indonesia, melainkan dapat pula menjangkau materi-materi yang terdapat dalam berbagai undang-undang lain yang dalam implementasinya di lapangan saling terkait langsung ataupun tidak langsung satu dengan yang lain (Cetak tebal oleh Penulis).”*

Pemahaman pembentukan peraturan perundang-undangan yang bercampur aduk ini dipandang oleh Louis Massicotte sebagaimana dikutip Rishan dan Mochtar sebagai ketercelaan dari legislator: “Bills, popularly called omnibus law, became crying evil, ... they afforded to corrupt combinations of minorities with different interest to force the passage of bills with provisions which could never succeed if they stood on their separate merits.”<sup>51</sup>

Senada dengan akar *complex policy* yang dipaparkan Cormacain, Rishan dan Mochtar menegaskan akar terjadinya pelanggaran *intelligibility* pada UU Ciptaker adalah terjadinya

---

<sup>48</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, “Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law,” *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2022): h. 30.

<sup>49</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, “Autocratic Legalism,” h. 33.

<sup>50</sup> Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 98.

<sup>51</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, “Autocratic Legalism,” h. 33.

*autocratic legalism*.<sup>52</sup> Secara konkret, celah pada legislasi yakni hubungan antara DPR dan Presiden telah disusupi dengan koalisi gemuk. Sehingga partai politik menjadi lebih pragmatis dalam DPR. Efeknya adalah produk legislasi digunakan secara tidak benar: “*To make matters worse, it has led to cartelization so that the oligarchs gain benefits from the lawmaking.*”<sup>53</sup> Memang harus diakui bahwa Undang-Undang merupakan produk politik, namun harus menarik batas tegas terkait landasan *policy* dituangkan dalam suatu Undang-Undang: “*Menurut Fiona Haines (2008) sebuah undang-undang adalah merupakan roh nya kebijakan publik (public policy), maka sudah barang pasti perlu dijamin bahwa produk UU ini berorientasi pada kepentingan jangka panjang bangsa dan masyarakat dan bukan pada kepentingan kekuasaan dan politik.*”<sup>54</sup>

Namun, saat ini penggunaan metode *omnibus law* telah mengalami pergeseran yang cukup signifikan. Kondisi tersebut setidaknya-tidaknya dapat dilihat dalam pembentukan Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU Sektor Keuangan) dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) yang menggunakan metode *omnibus law* untuk melakukan transformasi regulasi.<sup>55</sup> Penggunaan metode *omnibus law* dalam UU Sektor Keuangan dan UU Kesehatan berbeda dengan penggunaannya dalam UU Ciptaker. Perbedaannya terletak pada materi muatan UU Kesehatan yang terbatas mengatur tentang

---

<sup>52</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, “Autocratic Legalism,” h. 36.

<sup>53</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, “Autocratic Legalism,” h. 39

<sup>54</sup> Agus Riwanto, “Strategi Ketatanegaraan Memperbaiki Kualitas Undang-Undang Cipta Kerja melalui Metode Omnibus Law,” in *Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), h. 71.

<sup>55</sup> Lihat: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kesehatan*. (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023), h. 13. Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan*. (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2022), h. 26.

isu kesehatan dan materi muatan UU Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan yang berfokus pada isu ekosistem sektor keuangan. Hal ini dapat dilacak dari tema Undang-Undang yang terdampak pada kedua UU tersebut. Sebagai contoh dalam UU Kesehatan, dari sepuluh<sup>56</sup> Undang-Undang yang dicabut, setiap materi muatan dalam Undang-Undang tersebut berkaitan secara langsung dengan isu kesehatan. Efeknya, isi dari UU Kesehatan lebih mudah untuk dikonkritkan (diobjektifikasi) dalam pembentukan judul Undang-Undang tersebut, yakni Kesehatan.

Kondisi judul Undang-Undang sesuai dengan materi muatannya memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk melacak isi Undang-Undang tersebut. Berbeda dengan UU Ciptaker, kompleksitas materi dalam Undang-Undang tersebut memberi halangan bagi para legislator untuk mengonkretkan tema materi muatan dalam judul Undang-Undang-nya. Mirza Satria Buana menegaskan kondisi ini bersumber dari tidak sistematisnya materi muatan dalam metode *omnibus law*.<sup>57</sup> Hal ini kemudian yang diakali dengan membentuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tidak lagi mengharuskan judul Undang-Undang sesuai dengan ruang lingkup Undang-Undang yang terdampak: “Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus dapat menggunakan nama baru yang tidak sama dengan nama Peraturan Perundang-undangan yang diubah atau dicabut ...”<sup>58</sup> Kondisi yang tercipta dari teknik ini adalah masyarakat tidak dapat membaca (memahami) suatu Undang-Undang karena teknik pembentukannya membentuk *form* yang menghilangkan *intelligibility*. Hal ini dasarnya hanya wujud luar dari hilangnya *intelligibility* pada UU Ciptaker.

---

<sup>56</sup> Pasal 454 Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

<sup>57</sup> Mirza Satria Buana, “Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, *In Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, Indonesia, November 2017..

<sup>58</sup> Angka 3a Lampiran II UU P3.

*Intelligibility* yang terjadi dalam UU Kesehatan dan UU Sektor Keuangan tidak bersumber dari penggunaan metode *omnibus law*, tetapi bersumber dari penggunaan metode *omnibus law* yang bersifat tematis. Bila diartikan secara lebih sederhana, metode *omnibus law* yang menciptakan *intelligibility* adalah metode *omnibus law* yang memuat materi muatan yang saling terkait secara langsung, misalnya Undang-Undang terkait kesehatan dengan Undang-Undang yang terkait dengan kesehatan juga. Tematis dalam membentuk peraturan perundang-undangan sejatinya diamanatkan pula dalam Putusan MKRI No. 91/PUU-XVII/2020 yang melegitimasi pembentukan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu):<sup>59</sup>

*“Sementara itu, karakter metode omnibus law dalam UU 11/2020 berbeda dengan pembentukan UU 32/2004 dan UU 7/2017. Hal tersebut terlihat dari jumlah UU yang dilakukan penyederhanaan yaitu berjumlah 78 UU dengan materi muatan yang saling berbeda satu sama lain dan seluruh UU yang digabungkan tersebut masih berlaku efektif kecuali pasal-pasal yang diubah dalam UU 11/2020. ... Dengan melihat perbedaan tersebut, model penyederhanaan UU yang dilakukan oleh UU 11/2020 menjadi sulit dipahami apakah merupakan UU baru, UU perubahan, atau UU pencabutan ... .”*

Dalam pandangan tersebut, MKRI telah menegaskan mana materi muatan yang dapat dipahami oleh masyarakat –UU Pemilu–, dan mana materi muatan yang tidak dipahami oleh masyarakat – UU Ciptaker. Oleh karena itu, harus dibangun kesepahaman dan kesepakatan bahwa ke depannya metode *omnibus law* tetap dapat digunakan sebagai salah satu metode pembentukan Undang-Undang, sepanjang hanya memuat materi muatan yang saling terkait secara langsung atau bersifat tematis.

---

<sup>59</sup> Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 409.

Metode *Omnibus Law* tematis sejatinya adalah *best practice* penggunaan metode *omnibus law* di Amerika Serikat. Studi komparasi oleh Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus melihat kesuksesan implementasi metode *omnibus law* di Amerika Serikat bersumber dari penerapan *single-subject clauses*.<sup>60</sup> Nadanya serupa dengan kondisi UU Kesehatan dan UU Sektor Keuangan, yakni “*No law will grasp more than one subject, which will be stated in its title.*”<sup>61</sup> Batasannya tegas dalam mayoritas konstitusi negara bagian di sana. Tujuannya –selain menciptakan *intelligibility*– adalah menciptakan legislasi yang akuntabel dan penuh pertimbangan.<sup>62</sup> Spesifiknya pada pencegahan praktik *logrolling* dan *riders* melalui transparansi legislasi: “*In brief, the single subject rule promotes transparency and clarity in the lawmaking process by requiring that a bill’s subject be identified in its title, thus giving notice of the bill’s contents and narrowing its scope.*”<sup>63</sup>

Isu *exhaustiveness* tidak hanya terikat pada metode *omnibus law*, tetapi lebih pada sistem hukum *civil law*. Isu ini telah disoroti oleh UU P3 dengan memberikan batasan bentuk-bentuk materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>64</sup> Sehingga suatu Undang-Undang seharusnya tidak memuat ketentuan teknis yang terlalu detail sebab dapat didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan di bawahnya. Isu yang lebih menarik sejatinya ketika terjadi ketergantungan dari suatu Undang-Undang kepada *delegated legislation*, yakni sifat pembentukan *delegated legislation* yang “ikut arah angin bertiup” karena kebijakan dibentuk oleh eksekutif yang tidak stabil dan efek *delegated legislation* yang menciptakan kondisi obesitas pada peraturan perundang-

---

<sup>60</sup> Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus, “Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland,” *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): h. 328.

<sup>61</sup> Anggono dan Firdaus, “Omnibus Law,” h. 328.

<sup>62</sup> Richard Briffault, “The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma,” *Albany Law Review* 82, no. 4 (2019): h. 1632.

<sup>63</sup> Daniel N. Boger, “Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle,” *Virginia Law Review* 103, 6 (2017): hh. 1254-1255.

<sup>64</sup> Diatur dalam Pasal 10 sampai Pasal 14 UU P3.

undangan di bawah Undang-Undang.<sup>65</sup> Tanpa mengulangi diskusi, prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan asas formil dan materil. Muaranya, suatu peraturan perundang-undangan sekalipun dibentuk oleh eksekutif haruslah secara substantif tidak melahirkan masalah. *Das sollen*-nya demikian. Adanya kesalahan dari eksekutif tentu dapat menjadi landasan *judicial review* pada Mahkamah Agung. Termasuk diskursus yang harus dikembangkan ialah *delegated legislation* yang tidak segera dibentuk sehingga daya kerja suatu Undang-Undang menjadi bermasalah.

Isu obesitas dapat menarik metode *omnibus law* tematis untuk digunakan pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang pula. Secara preposisi, hal ini penting karena faktanya hampir semua negara hukum saat ini memerlukan *delegated legislation* dari Undang-Undang yang pengaturannya bersifat umum dan prinsip saja.<sup>66</sup> Di sisi lain, hal ini akan memudahkan masyarakat untuk membaca ketentuan yang detail terkait bagaimana menjalankan materi muatan suatu Undang-Undang. Ibarat suatu *manual book* terkait suatu Undang-Undang. Catatan yang penting adalah penggunaan metode *omnibus law* tematis di peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang harus terlebih dahulu dipayungi dengan adanya Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus law* tematis. Dengan penggunaan metode *omnibus law* tematis tersebut, maka terjadi simplifikasi pada setiap hierarki peraturan perundang-undangan. Cukup senada dengan wacana yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie sebagaimana dikutip Buana, yakni pemberian kewenangan khusus pada Peraturan Presiden untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Bandingkan: Rauta, dkk., *Policy Brief*, h. 96., dan Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Cetakan Kedua. (Yogyakarta: EA Books, 2022), h. 232.

<sup>66</sup> Fitriani Ahlan Sjarif, "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia," *Pakuan Law Review* 3, no. 2 (2017): h. 34.

<sup>67</sup> Buana, "Menakar Konsep Omnibus," h. 318.

## Kesimpulan

Legislasi dibatasi secara tegas oleh Negara Hukum dengan salah satunya melalui *constitutional imposed limits*. Dengan keterbatasan materi Konstitusi, *specific limitation clauses* dalam *law-making process* didelegasikan untuk diatur dengan Undang-Undang. Saat ini, delegasi tersebut termuat dalam UU P3. Sebagaimana *constitutional imposed limits* yang perubahannya tidak terlalu dinamis, pembentukan UU P3 pun harusnya dibatasi secara tegas. Untuk itu, pembentukan UU P3 harus melihat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai asas yang tidak hanya membatasi pembentukan UU P3 secara formil, namun pula menjadi asas materiil bagi UU P3. Prinsip ini menjadikan UU P3 harus *supra* patuh terhadap asas tersebut.

Dalam sifat *supra* patuh tersebut, maka pembentukan UU P3 harus terlebih dahulu melakukan uji materi muatannya terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tulisan ini telah melakukan uji teknik peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam perubahan kedua UU P3 berlandaskan asas kejelasan rumusan. Asas tersebut secara positif menarik keharusan untuk adanya *form* pembentukan Undang-Undang yang jelas. Secara konseptual, asas kejelasan rumusan merupakan wujud dari *Intelligibility*.

Studi terhadap akar lahirnya teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni metode *omnibus law* melahirkan kesimpulan bahwa pembentukan Undang-Undang tersebut menciptakan *complex policy*. Hal tersebut bersumber dari materi muatan yang tidak saling berkaitan secara langsung antara satu sama lain. Namun, dalam pembentukan Undang-Undang dengan metode *omnibus law* yang bersifat tematis, asas kejelasan rumusan nampak terpenuhi sebab isi Undang-Undang – setidaknya – telah dikonkretkan dalam judul Undang-Undang tersebut. Selain *complex policy*, asas kejelasan rumusan juga tidak terpenuhi bila terjadi *exhaustiveness*, untuk isu ini maka perlu dilakukan penggunaan *delegated legislation* yang ideal.

## Daftar Pustaka

### Jurnal :

- Anggono, Bayu Dwi dan Fahmi Ramadhan Firdaus, "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland". *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): 319-336.
- Boger, Daniel N., "Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle". *Virginia Law Review* 103, 6 (2017): 1247-1293.
- Briffault, Richard, "The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma". *Albany Law Review* 82, no. 4 (2019): 1629-1660.
- Carter, Ross, "'High-quality' Legislation – (How) Can Legislative Counsel Facilitate It?." *The Loophole* 4 (2011): 41-72.
- Fallon, Richard H., "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse." *Columbia Law Review* 97, no. 1 (1997): 1-56.
- Kurnia, Titon Slamet, "Sebuah Kerangka Teoretis Hubungan Institusional Berbasis Konstitusionalisme," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): h. 476-491. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2593>
- Mochtar, Zainal Arifin dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2022): 29-41.
- Murphy, Collen, "Lon Fuller and The Moral Value of The Rule of Law." *Law and Philosophy*, no. 24 (2005): h. 239-262.
- Rishan, Idul, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 1-21. <https://doi.org/10.31078/jk1811>
- Tamanaha, Brian Z., "The History and Elements of The Rule of Law." *Singapore Journal of Legal Studies* (2012): 232-247. <https://www.jstor.org/stable/24872211>.

Sjarif, Fitriani Ahlan, “Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia.” *Pakuan Law Review* 3, no. 2 (2017): 31-50.

Sungkat, Lailani, Wicaksana Dramanda, dan Susi Dwi Harijanti, “Urgensi Legitimasi Formil di Indonesia: Menguji Legitimasi dan Validitas.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): 748-773. <https://doi.org/10.31078/jk1842>

**Buku :**

Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Pamulang: Unpam Press, 2018.

Cormacain, Ronan. *The Form of Legislation and The Rule of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2022.

Kurnia, Titon Slamet. *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Edisi Ketiga. Bandung: Mandar Maju, 2018.

----- . *Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2016.

Indrati S, Maria Faria. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Cetakan ke-15. Yogyakarta: Kanisius, 2020.

Mochtar, Arifin Zainal. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: EA Books, 2022.

Rauta, Umbu. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.

Rauta, Umbu, dkk. *Policy Brief Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional: Penggabungan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi*. Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana, 2023.

### **Bab dalam Buku :**

Al-Fatih, Sholahuddin. “Perihal Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Manakah yang Paling Tepat Diterapkan di Indonesia?” *In Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Irfani, Nurfaqih. “Omnibus Law: Antara Metode dan Teknik Perundang-Undangan serta ‘Best Practice’ di Jerman sebagai Perbandingan.” *In Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy. Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Riwanto, Agus. “Strategi Ketatanegaraan Memperbaiki Kualitas Undang-Undang Cipta Kerja melalui Metode Omnibus Law.” *In Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy. Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Tamanaha, Brian Z. “A Concise to The Rule of Law.” *In Relocating the Rule of Law*. Ed. Gianluigi Palombella dan Neil Walker. Oxford: Hart Publishing, 2009.

### **Prosiding :**

Buana, Mirza Satria. “Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara”. *In Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*. Jember, Indonesia , November 2017.

### **Naskah Kebijakan :**

Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kesehatan*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023.

Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2022.

### **Peraturan Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

### **Putusan Pengadilan :**

Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009.

Putusan MKRI Nomor 79/PUU-XVII/2019.

Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020.