

BAB II

KONSTRUKSI KONSEP OMNIBUS LAW DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2.1 Pengertian Konstruksi Terkait Peraturan Perundang-Undangan

Pengertian Konstruksi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti susunan (model, tata letak).²³ Konstruksi dikaitkan dengan hukum atau konstruksi hukum dalam bahasa Inggris adalah “*law construction*”, bermakna suatu proses mengartikan arti ketentuan yang ambigu dari suatu undang-undang, dokumen tertulis atau perjanjian tertulis.²⁴ Menurut Enju Juanda, Konstruksi (Rekayasa) hukum adalah cara mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan dengan asas-asas dan sendi-sendi hukum.²⁵ Kesimpulannya konstruksi konsep *Omnibus Law* dalam peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai sebuah cara atau proses menyusun / mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan konsep *Omnibus Law*.

2.2 Konsep Omnibus Law

Pengertian *Omnibus* dapat ditemukan dalam beberapa kamus hukum dan pendapat ahli hukum. Menurut Collins English Dictionary Essential Second Edition, “*Omnibus is Consisting of dealing with several different thing at once*” yang berarti berurusan beberapa hal yang berbeda sekaligus. Definisi Omnibus juga dapat ditemukan di dalam Black Law Dictionary Ninth Edition Bryan A. Garner disebutkan “*omnibus : relating to or dealing with numerous object or item at once ; including many thing or having various purposes*”, dimana artinya

²³ <https://kbbi.web.id/konstruksi>, diakses pada tanggal 5 Februari 2020

²⁴ <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/construct>, diakses pada tanggal 2 Februari 2020

²⁵ Enju Juanda, *Konstruksi Hukum dan Metode Interpretasi hukum*, Jurnal hukum, 2016

Omnibus berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan. Bila dikaitkan dengan kata *Law*, maka *Omnibus Law* dapat didefinisikan sebagai konsep hukum yang berkaitan dan berurusan dengan berbagai objek sekaligus.

Menurut O'Brien:

*“Omnibus Law” is a commonly used expression. In general the term **Omnibus**, derived from Latin, means “for everything”. Omnibus in legal terms means to deal with or encompass many objectives at once. From the legislative perspective, an Omnibus Law contains more than one substantive matter or several minor matters that have been combined into one bill, and is accepted in a single vote by a legislature. An Omnibus Law has one basic principle or purpose which ties together all the proposed enactments and thereby renders the Law intelligible for parliamentary purposes.²⁶*

Terjemahan bebasnya adalah "Hukum Omnibus" adalah ungkapan yang umum digunakan. Secara umum istilah **Omnibus**, berasal dari bahasa Latin, berarti "**untuk segalanya**". *Omnibus* dalam istilah hukum berarti berurusan dengan atau mencakup banyak tujuan sekaligus. Dari perspektif legislatif, Undang-Undang *Omnibus* mengandung lebih dari satu masalah substantif atau beberapa masalah kecil yang telah digabungkan menjadi satu Rancangan Undang-Undang dan diterima dalam satu suara oleh legislatif. Suatu Undang-Undang Omnibus memiliki satu prinsip atau tujuan dasar yang mengikat semua

²⁶ O'Brien, Audrey and others, *House of Commons Procedure and Practice*, 2nd Ed. (Ottawa: Editions Yvon Blais, 2009), hlm. 724

peraturan yang diusulkan dan dengan demikian menjadikan Hukum tersebut dapat digunakan untuk tujuan parlementer.

Omnibus law dipandang sebagai konsep hukum sedangkan omnibus legislation dipandang sebagai cara dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di legislatif dengan menggunakan konsep Omnibus law. Omnibus law adalah konsep yang menggabungkan beberapa undang-undang dalam satu payung undang-undang sedangkan omnibus bill adalah bentuk nyata berupa dokumen peraturan perundang-undangan berupa draft rancangan undang-undang Omnibus hasil dari *Omnibus Legislation*. O'Brien²⁷ menyatakan, "... *an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several Acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives*" , jika diartikan "...omnibus bill berupaya untuk mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa substansi yang berkaitan dalam beberapa undang-undang yang berbeda".

Omnibus bill juga berarti "*A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience*" yang berarti "rancangan undang-undang di badan legislatif yang berisi lebih dari satu masalah substantif, atau beberapa masalah kecil yang telah digabungkan menjadi satu rancangan Undang-Undang, seolah-olah untuk kemanfaatan".²⁸

²⁷ *ibid*

²⁸ *ibid*

Menurut Ngo Duc Manh,²⁹ definisi Omnibus Law adalah sebuah cara untuk mengamandemen banyak peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan dengan tujuan untuk memastikan konsistensi ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut terhadap satu isu atau kewenangan dan mempercepat proses penyempurnaan sistem hukum dari sebuah negara.

Dalam cara ini ada dua hal yakni:³⁰

1. Tujuan utamanya adalah untuk mereview dokumen hukum secara horizontal, seperti contoh peraturan yang berkaitan tetapi berbeda peraturan, dan secara vertical peraturan yang tinggi ke peraturan yang lebih rendah pada satu isu
2. Kemudian dari eksekutif atau dari badan legislatif menggunakan hasil review ini memformulasikan rancangan undang-undang untuk mengamandemen berbagai macam peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan pada satu isu

2.3 Penerapan Konsep Omnibus Law di negara Asing dan Indonesia

Penerapan konsep omnibus law sering dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem common law system yang kemudian diadopsi oleh negara-negara civil law sistem. Diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Amerika Serikat

Penggunaan konsep *Omnibus Law* di Amerika serikat dapat ditemukan dalam *Trade and Competitiveness Bills, Immigration Bills, Reconciliation*

²⁹ http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/WBI-Training/288464-1139428366112/Session3-NgoDucManh-omnibusLawMakingTechnique_EN.pdf, diakses 2 Februari 2009

³⁰ *ibid*

Bills, dan *Private Relief and Claims Bills*. Pembentukan perundang-undangan di legislatif dengan menggunakan konsep Omnibus Law (*Omnibus Legislation*) di Amerika Serikat digunakan secara rutin oleh kongres untuk mengelompokkan anggaran semua departemen/instansi negara dalam *Spending Omnibus Bills* (Anggaran Belanja Omnibus bills). Misalnya , *Budget Reconciliation act of 1993* (Undang-Undang Rekonsiliasi Anggaran Omnibus tahun 1993) yang dirancang untuk membantu mengurangi defisit negara federal sekitar \$496 Milyar selama lima tahun melalui resktrukturisasi aturan tentang anggaran belanja .³¹ *Budget Reconciliation act of 1993* ini terdiri dari 14 bab dan 14004 pasal. Dari 14 bab itu terdiri dari :³²

1. Ketentuan tentang Pertanian dan yang berkaitan
2. Ketentuan anggaran angkatan bersenjata
3. Ketentuan tentang Perbankan dan Perumahan
4. Pinjaman uang untuk siswa sekolah
5. Ketentuan untuk transportasi dan pekerjaan umum
6. Ketentuan tentang perijinan telekomunikasi dan alokasi jaringan
7. Ketentuan tentang Komisi regulasi nuklir
8. Ketentuan tentang Instansi patent dan hak cipta
9. Ketentuan tentang *Merchant Marine*
10. Ketentuan tentang sumber daya alam
11. Ketentuan tentang pelayanan masyarakat dan *Post Office*

³¹ <https://torontosun.com/2012/06/18/omnibus-bills-in-hill-history/wcm/5b85232b-b8b4-4c9b-b5b7-9480b9821292>, diakses tanggal 2 Februari 2020

³² https://transition.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/1466.pdf, diakses pada tanggal 2 Februari 2020

12. Ketentuan tentang *veteran affair*
13. Ketentuan tentang *Revenue, health care, human resources, income security, custom and trade provision, food stamp program and timber sale*

Dari budget reconciliation act of 1993 ini dapat dilihat bahwasanya tujuan utamanya adalah satu yakni untuk rekstruriksasi anggaran dengan melihat ke sektor-sektor lain yang berkaitan dengan pengeluaran anggaran belanja negara. Inilah kenapa omnibus law disebut UU yang substansinya lintas sektoral (multi sector) .

Menurut *Congressional Record-Senate* (catatan kongres senat)³³, penggunaan konsep omnibus law dapat ditemukan dalam draft rancangan undang-undang *Hawaii Omnibus Act*. Draft rancangan undang-undang ini dibentuk karena adanya perubahan status Hawaii dari *great territory* (kawasan besar) ke *a great state of the United States* (negara besar bagian dari Amerika Serikat). Dalam draft rancangan undang-undang Omnibus Hawaii ini berisi 54 pasal yang berusaha mengubah 23 Undang-Undang dan 14 peraturan hukum federal amerika serikat. Sebagai contoh dalam usulan pasal 3 Omnibus Hawaii Act (Undang-Undang Omnibus Hawaii) sub judul *Sugar Act* (Undang-Undang Gula), berusaha menghapus setiap pasal (*section*) yang mengandung frase “ *the territory of*” dari peraturan hukum federal *Titel 7 United States Codes* tentang agrikultur pasal 1101 (j), 1113, 1115 (a), 1119 (a), 1119(c) dan 1137. Lalu pasal 7 dengan sub judul *National Housing Act* (Undang-Undang Perumahan Nasional) merubah pasal-pasal yang sudah tidak diperlukan lagi karena penyesuaian

³³ Louis Masicotte, Omnibus Bills in Theory and Practice, Canadian Parliamentary Review/Spring 2013, hlm. 14

terhadap kondisi kawasan perumahan di Hawaii, yakni pasal 1706 (d), 1707 (d), 1713 (a) ayat (7), 1736 (d), 1747 1(q), dan 1748 (g) dari peraturan hukum federal berjudul *12 United States Code* tentang *Bank and Banking* (Bank dan Perbankan).

Di amerika Serikat, pendekatan omnibus law juga diimplementasikan dalam sistem hukum domestik melalui Undang-Undang Perjanjian Uruguay (UURA) oleh kongres pada tahun 1994. Undang-Undang ini adalah paket lengkap yang berisi semua perubahan hukum domestik yang berkaitan dengan persyaratan kewajiban-kewajiban WTO (*World Trade Organization*). Pengimplementasiannya digunakan dalam 17 perjanjian perdagangan internasional di amerika serikat, seperti US-Canada FTA (Perjanjian Perdagangan Bebas), NAFTA (Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara) dan perjanjian-perjanjian lainnya yang termasuk sebelum berakhirnya GATT (Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan)³⁴

2. Filipina

Sistem hukum negara filipina adalah negara yang menganut sistem hukum campuran, yakni Roman (*civil law*), anglo-saxon (*common law*) dan hukum islam. Hal ini terjadi karena adanya imigrasi etnis muslim Malaya pada abad ke 14, kolonisasi dari Spanyol pada tahun 1521-1898 dan Amerika Serikat 1898-1946.³⁵

Penggunaan konsep Omnibus Law di Filipina dapat ditemukan pada *Batas Pambansa Bilang 881* atau *Omnibus Election Code of the*

³⁴ ibid

³⁵ nyulawglobal.org/globalex/Philippines1.html, diakses pada tanggal 2 Februari 2020

Philippines yang disahkan pada tahun 1985. Undang-undang Omnibus pemilihan umum Filipina ini terdiri dari 25 bab dan 283 pasal terkait dengan satu isu yakni pemilihan umum³⁶

3. Indonesia

Penggunaan kata *Omnibus Law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih baru dikenal oleh masyarakat sejak pemerintah ingin menyederhanakan peraturan perijinan investasi guna mempercepat peningkatan ekonomi Indonesia pada awal tahun 2018.³⁷ Pada saat itu pemerintah berencana menyederhanakan perijinan investasi dengan menggunakan konsep Omnibus Law, dengan konsep ini pemerintah akan mengeluarkan Undang-Undang baru untuk mengamandemen pasal-pasal terkait perizinan investasi pada beberapa Undang-Undang tanpa merevisi Undang-Undang tersebut. Hal ini dilakukan karena banyak pasal-pasal dalam beberapa Undang-Undang yang mempersulit investor untuk beroperasi di Indonesia. Pemerintah melalui Menteri Koordinator Perekonomian Darwin Nasution pada saat itu mengatakan akan ada 10 (sepuluh) sampai 11 (sebelas) Undang-Undang terkait perizinan yang mempersulit investor, sehingga Omnibus Law akan dibuat untuk mengatasi permasalahan itu. Namun Penggunaan metode omnibus law sebenarnya sudah pernah dipakai oleh pemerintah sebelum dikenalkannya kata omnibus Law.

³⁶ comelec.gov.ph/?r=References/RelatedLaws/OmnibusElectionCode, diakses pada tanggal 2 Februari 2020

³⁷ <https://katadata.co.id/berita/2018/03/28/pangkas-izin-investasi-pemerintah-akan-terbitkan-uu-baru>, diakses pada tanggal 2 Februari 2020

Menurut Ahmad Redi, dosen Fakultas Hukum Tata negara Fakultas hukum Universitas Tarumanegara, metode omnibus law sudah pernah dipakai oleh Indonesia terlepas dari istilah omnibus law, yakni dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2017 tentang Akses Informasi Informasi untuk Perpajakan/Automatic Exchange of Information-Aeol (Perppu Aeol) dan Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).

2.4 Omnibus Law dalam Konsep Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan tertulis menempati posisi yang penting dalam kancan hukum modern saat ini. Sebagai salah satu sumber hukum peraturan perundang-undangan tidak selalu menjunjung tinggi keadilan, demokrasi dan kepentingan masyarakat luas, Karena hukum bukanlah subsistem yang otonom dan netral tetapi selalu dipengaruhi banyak faktor dan kepentingan.

Rescoe Pound menyarankan agar dilakukan studi sosiologis pada saat mempersiapkan pembuatan undang-undang. Saran Pound diajukan ketika pembentukan peraturan yang terlalu menekankan pada metode perbandingan yang dianggap sebagai sudah cukup ilmiah. Pound mengatakan “....*But Is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which the they produce, if any, then put in action....*”.³⁸ Ahli yang lain, D’Anjaou menjelaskan adanya kaitan erat antara pembuatan undang-undang dan habitat sosialnya. Orang tidak membuat undang-undang dengan cara duduk dalam suatu ruangan dan kemudian memikirkan undang-undang apa yang akan dibuat.

³⁸ Dalam Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, hal.41

Menurut D'Anjaou, ia merupakan proses panjang yang dimulai jauh dari dalam realitas kehidupan masyarakat. Terjadi suatu *long march* sejak dari kebutuhan dan keinginan perorangan, kemudian menjadi keinginan golongan, selanjutnya ditangkap oleh kekuatan-kekuatan politik, diteruskan oleh problem yang harus ditangani oleh pemerintah dan baru pada akhirnya harus masuk menjadi agenda pembuatan peraturan.³⁹

Dalam kajian ilmu hukum ada 3 (tiga) faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara baik, yakni: mempunyai dasar keberlakuan Yuridis, Sosiologis dan Filosofis.

A. Keberlakuan Yuridis

Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kiadah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.⁴⁰

Keberlakuan yuridis dari kaidah hukum oleh Bagir Manan diperinci dalam syarat-syarat: *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya peraturan perundang-undangan

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Keberlakuan yuridis sebuah kaidah hukum tidak dapat dilepaskan dari teori hukum murni (*Reine Rechtlehre*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Lebih lanjut perhatikan J.J.H. Bruggink, 1996. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung ; Citra Aditya Bakti, hal 150-152

formal harus dibuat secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR, jika tidak maka UU tersebut batal demi hukum.

Kedua, Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau UU terdahulu menyatakan bahwa sesuatu harus diatur oleh UU, maka dalam bentuk UU lah hal itu diatur. Kalau kemudian diatur dalam bentuk lain misalnya keputusan Presiden maka keputusan tersebut dapat dibatalkan

Ketiga, Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya peraturan daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan Kepala Daerah, kalau ada peraturan daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum.

Keempat, Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.⁴¹

Dalam kaitan dengan dasar berlaku secara yuridis dari peraturan perundang-undangan maka Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan beberapa pendapat:

- a. Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum arus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

⁴¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IN-HILL-CO, Jakarta, 1992, hal.14-15

- b. W.Zevenbergen menyatakan bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya.
- c. Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara satu kondisi dengan akibatnya.⁴²

B. Keberlakuan Empiris

Dasar berlaku secara empiris/sosiologis maksudnya adalah para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁴³

Von Savigny menyatakan bahwa hukum adalah “... *a product of internally, silently-operating forces*” sehingga hukum merupakan suatu formulasi kaidah yang bersumber pada jiwa rakyat yang hakekatnya merupakan kesamaan suatu pengertian dalam kesatuan jiwa yang organik. Hukum tumbuh seperti tumbuhnya bahasa. Suatu hukum dapat lahir, berkembang, lalu mati seperti kelahiran, perkembangan dan kematian sebuah bahasa. Satu rangkaian kata-kata Savigny yang paling sering dikutip adalah “*das Recht wird nicht gemacht, est ist und wird mit dem voke*” (hukum tidak dibuat, akan tetapi tumbuh bersama dengan masyarakat).⁴⁴

⁴² Soerjono S dan Purnadi P. , *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993 hal. 88-89

⁴³ Brugink, *Refleksi Tentang Hukum*, Bndung; Citra Aditya Bakti, hal 150-152

⁴⁴ Karl Von Savigny dalam Sidharta, 2007, *Mazhab Sejarah*, Jakarta:UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara, hal.. 45

Dengan dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

- a. Teori kekuasaan, Secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguassa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat.
- b. Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.⁴⁵

Terkait dengan keberlakuan empiris kaidah hukum dalam masyarakat. Lawrence M. Friedman⁴⁶ menyatakan bahwa *The legal system is not a machine, it is run by human being*. Interdependensi fungsional selalu akan tampak dalam proses pemberlakuan atau penegakan hukum.

Lebih lanjut Friedman menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni: Faktor substansi hukum. Substansi disini dimaksudkan adalah, aturan, norma, polan yata perilaku manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *Living Law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab Undang-Undang.

Kedua, Faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia misalnya, jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia

⁴⁵ Soerjono S dan Purnadi, Perihal..., Op. Cit hal. 91-92

⁴⁶ Lawrence M. Friedman, 1975. *The legal System: social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundatioan

maka termasuk didalamnya struktur institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Juga termasuk unsur struktur jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya (jenis kasus yang berwenang untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa). Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.

Ketiga, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum-kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang dan bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut.⁴⁷

Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur diibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

C. Keberlakuan Filosofis

Setiap masyarakat selalu mempunyai "*rechtsidee*" yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan, dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum

⁴⁷ ibid

diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.⁴⁸

Menurut **Rudolf Stammler**, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya **Gustav Radbruch** seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neo-Kantian menyuarakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulative dan konstruktif. Tanpa Cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.⁴⁹

Dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan, proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum kedalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh Karena itu dalam negara Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka hendaknya peraturan yang hendak dibuat hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung didalam cita hukum tersebut.

2.5 Asas-Asas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Gagasan tentang asas hukum sebagai kaidah penilaian fundamental dalam suatu sistem hukum dapat kita temukan kembali dari banyak teoritis hukum. Paul Scholten misalnya menguraikan asas hukum sebagai “pikiran-pikiran dasar, yang terdapat didalam dan dibelakang sistem hukum, yang masing-masing

⁴⁸ Bagir mana, Dasar-dasar...Op. Cit hal.17

⁴⁹ Esmi Warasih P., 2001 “*fungsi Cita Hukum Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang demokratis*” dalam Arena Hukum Majalah Hukum FH Unibraw No. 15 tahun 4, November hal. 354-361

dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.⁵⁰

Sementara Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa, asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Karena menurut Satjipto asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.

Oleh karena itu beliau menyebutnya sebagai suatu sarana membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang dan ia menunjukkan, bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka. Kalau dikatakan bahwa dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan merupakan sekedar kumpulan peraturan-peraturan maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Apabila kita membaca suatu peraturan hukum, mungkin kita tidak menemukan pertimbangan etis disitu. Tetapi asas hukum menunjukkan adanya tuntutan etis yang demikian itu, atau setidaknya kita bisa merasakan adanya petunjuk kearah itu.⁵¹

Dari definisi yang diberikan oleh Scholten tersebut diatas, Brugink menyatakan bahwa peranan dari asas hukum sebagai meta-kaidah berkenaan

⁵⁰ J.J.H Brugin, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: citra Aditya Bakti, hal 119

⁵¹ Satjipto Rahardjo, 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, hal 85

dengan kaidah hukum dalam bentuk kaidah perilaku. Namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah asas hukum itu harus dipandang sebagai bentuk yang kuat atau yang lemah dari meta-kaidah.⁵²

Dalam hal pertama (bentuk yang kuat), asas hukum itu dapat dipandang sebagai suatu tipe kaidah berkenaan dengan kaidah perilaku, dan dengan demikian secara prinsipil dapat dibedakan dari jenis kaidah ini. Menurut pandangan ini, misalnya menunjuk asas hukum sebagai kaidah argumentasi berkenaan dengan penerapan kaidah perilaku. Asas-asas hukum hanya akan memberikan argument-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi pelaku).

Dalam hal kedua (bentuk yang lemah), asas-asas hukum itu tampaknya dapat dianggap termasuk dalam tipe kaidah yang berkenaan dengan kaidah perilaku, namun memiliki juga fungsi sejenis seperti kaidah perilaku. Jadi hanya terdapat suatu perbedaan gradual saja antara asas hukum dan kaidah perilaku. Dalam pandangan ini, maka asas hukum adalah kaidah yang berpengaruh terhadap kaidah perilaku, karena asas hukum ini memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum dan dengan itu menentukan wilayah penerapan kaidah hukum. Berdasarkan itu maka asas dapat dinyatakan termasuk tipe meta-kaidah. Asas hukum itu juga sekaligus merupakan perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberikan arah pada perilaku yang dikehendaki.⁵³

Para ahli juga memberikan uraian tentang beberapa perbedaan antara asas hukum dengan kaidah perilaku (aturan hukum) bersifat khusus. Dengan “umum” dimaksudkan bahwa asas hukum memiliki wilayah penerapan yang lebih luas

⁵² Ibid

⁵³ J.J.H Bruggink Op. Cit hal 120

ketimbang kaidah perilaku. Makin besar wilayahnya, makin lebih umum kaidah hukumnya, makin lebih abstrakk aturan hukum yang dirumuskannya.

Dalam suatu sistem hukum, maka asas hukum sebagai kaidah penilaian fundamental dan oleh karena itu bersifat kaidah hukum yang paling umum. Bahwa suatu kaidah hukum adalah “umum”. berarti bahwa ia dalam penerapannya harus dikhususkan dengan mengarahkannya pada situasi faktual. Ini sesungguhnya berarti bahwa kaidah hukum itu tidak cukup jelas mengharuskan, bagaimana seharusnya berperilaku dalam situasi faktual itu. Dalam hal kaidah perilaku yang terhadai justru yang sebaliknya. Kaidah hukum yang khusus ini, yang timbul dari aturan hukum yang dirumuskan lebih konkrit, memberikan pedoman yang lebih jelas bagi perbuatan. Asas hukum sebagai kaidah hukum yang umum hanya memberikan suatu ukuran nilai. Ukuran nilai itu baru didalam kaidah perilaku sebagai kaidah hukum yang khusus memperoleh bentuk yang sedemikian rupa, sehingga memunculkan pedoman yang jelas bagi perbuatan, misalnya dengan jalan memberikan suatu hak atau meletakkan (membebankan) suatu kewajiban.⁵⁴

Perbedaan kedua antara asas hukum dan kaidah perilaku (aturan hukum) ajtara lain diajukan oleh Paul Scholten dan berada dalam garis pikiran dari perbedaan pertama. Scholten berpendapat bahwa aturan hukum memiliki isi yang jauh lebih konkrit, yang menyebabkan aturan itu dalam penemuan hukum dapat diterakan secara langsung. Berlawanan dengan itu asas hukum dalam penemuan hukum memiliki daya kerja secara tidak langsung, yakni menalatkan pengaruh pada interpretasi terhadap aturan hukum. Aturan hukum terbentuk karena pembentuk undang-undang dalam pembentukan aturannya atau hakim dalam

⁵⁴ Ibid, hal. 124

pengambilan putusan hukumnya menimbang-nimbang berbagai asas hukum yang satu terhadap yang lain.

P.W Brouwer menyebutkan perbedaan antara asas hukum dan aturan hukum terdapat dalam kekuatan inferensial. Selanjutnya ia menunjukkan bahwa perbedaan ini tidak dapat dijabarkan dari perumusan dari hukum, melainkan dari cara bagaimana orang mengguakan aturran tersebut. Sebagai contoh ia mengajukan ukuran “ tiddada hukum tanpa kesalahan:”. Kita menggunakan ukuran ini sebagai aturan, jika menerima bahwa ketidakberadaan kesalahan secaa logis niscaya dengan sendirinya membawa pada kesimpulan bahwa tiada hukuman boeh dijatuhkan. Ita menggunakan ukuran ini sebagai asas, jika menganggap keritidakberadaan kesalahan sebagai alasan untuk eventual (dalam hal tertentu) tidak menjatuhkan hukuman, etapi alasan ini tidak perlu selalu harus diikuti.

Dalam perspektif pembentukan peraturan, Montesquieu dalam karyaya *L'esperit des Louis* mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perUndang-Undangan, yakni: (1) Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir; (2) Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relative; sehingga dengan demikian memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual; (3) Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan actual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis; (4) Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang inggi, oleh karena itu ia ditujukan kepada

rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata; (5) Hukum hendaknya tidak merencanakan pokok masalah dengan pengecualian; pembatasan atau perubahan; gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan; (6) Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumentatif). Hal ini menimbulkan bahaya merinci alasan-alasan karena hal itu akan menimbulkan konflik; (7) lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya mempertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakekat permasalahan. Sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seuruh sistem perundang-undangan mendapat citra buruk dan menggoyahkan legitimasi negara.⁵⁵

Terdapat delapan azas atau *Principle of Legality* yang disebutkan oleh Lon L.Fuller dalam bukunya *Morality of Law*, yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan atau disosialisasikan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.

⁵⁵ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti UU (Perppu)*, UMM Press, Malang, 2002, hal. 124-125

5. Suatu hukum tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apayang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah-rubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.⁵⁶

Sementara itu **Van der Vlies** membagi asas dalam pembentukan peraturan yang patut kedalam asas yang formal dan material. Adapun asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas, yang mencakup tiga hal yakni mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut.
2. Asas organ/lembaga yang tepat, hal ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Asas perlunya pengaturan. Merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternative maupun relevansinya dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif;
5. Asas consensus, yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen.

⁵⁶ Fuller dalam Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996, hal. 91-92

Sedangkan asas-asas materiil meliputi:

1. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar, artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat;
2. Asas perlakuan yang sama dalam hukum, hal demikian untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan hukum;
3. Asas Kepastian Hukum, artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda.
4. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.⁵⁷

Berkenaan dengan asas-asas pembentukan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia, A. Hamid Attamimi mengemukakan tiga macam asas yang secara berurutan disusun sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila disamping sebagai *rechtsidee* juga merupakan norma fundamental negara;
- b. Asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Berdasarkan prinsip ini UU sebagai alat pengaturan yang khas ditempatkan dalam keutamaan hukum dan juga sebagai dasar dan batas penyelenggaraan pemerintahan;
- c. Asas lainnya yang meliputi asas formal dan asas material.⁵⁸

Berbagai pendapat yang pernah dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas sebagian besar sudah diakomodasi menjadi hukum positif. Dalam pasal 5

⁵⁷ Sumali, Op. Cit hal. 126-127

⁵⁸ Ibid, hal. 127

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3) disebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

a. Kejelasan tujuan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dibuat oleh pejabat/lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian aturan jenis dengan materi muatan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

d. Dapat dilaksanakan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 UU P3 dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan perundang-undangan mengandung asas :

a. Pengayoman

Setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka Tunggal Ika

Materi muatan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Setiap materi peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dilihat dari isi atau substansi dari norma hukum tertulis, maka dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk, yakni : (1) Peraturan perundang-undangan (regeling); dan (2) Keputusan/penetapan/ketetapan (*beschikking*).⁵⁹

Oleh Bagir Manan Peraturan perundang-undangan didefinisikan sbagai “setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum”⁶⁰

Sementara keputusan/penetapan.ketetapan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.⁶¹

⁵⁹ Sirajudin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 2016, Malang: Setara Press, hal. 39.

⁶⁰ Bagir manan & Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, bandung: Alumni, hal. 123.

⁶¹ Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan Terhadap UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tabel 1: Perbedaan antara peraturan (*regeling*) dengan Keputusan (*beschikking*)⁶²

Peraturan (REGELING)	Keputusan/Penetapan/Ketetapan (BESCHIKKING)
<ul style="list-style-type: none"> • Umum (ditujukan untuk orang banyak dan tidak tertentu) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Barang siapa.. ➤ Setiap warga negara ➤ Setiap mahasiswa... 	<ul style="list-style-type: none"> • Individual (ditujukan Untuk seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dosen A... ➤ Mahasiswa A, B, C
<ul style="list-style-type: none"> • Abstrak: Perbuatan tersebut tidak ada batasnya dan belum tertentu ➤ Mencuri 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkrit (perbuatan tersebut lebih nyata (konkrit) dan tertentu) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mencuri Komputer
<ul style="list-style-type: none"> • Berlaku Terus Menerus (dauerhaftig) . Berlakunya tidak dibatasi oleh waktu atau berlaku kapan saja sampai Norma Hukum itu dicabut 	<ul style="list-style-type: none"> • Berlaku Sekali Selesai (einmalig). Berlaku hanya sekali saja setelah ditetapkan selesai

Di samping kedua produk hukum *regeling* dan *beschikking* sebagaimana dijelaskan diatas dalam lapangan hukum administrative negara berkembang bentuk produk hukum yang disebut dengan kebijakan (*beleidregels/pseudowetgeving/policy rules*) dan perencanaan (*het plant*).⁶³

⁶² Sirajudin, Fatkhurohman, Zulkarnain, Op. Cit, hal. 40

⁶³ *ibid*

Peraturan kebijakan merupakan salah satu bentuk produk hukum yang lahir karena adanya kebebasan bertindak yang melekat pada administrator negara yang lazim disebut dengan *Freis Ermessen* atau diskresi.

Laica Marzuki menyimpulkan adanya 3 (tiga) komponen utama dari peraturan kebijakan (*beleidregels*), yakni:⁶⁴

1. Komponen Subjectum

Peraturan kebijakan yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan *Freis Ermessen* atau diskresi dalam bentuk tertulis yang diumumkan eluar lalu mengikat para warga

2. Komponen materi (substantif)

Muatan (isi) peraturan kebijakan memuat aturan umum yang tersendiri yang melampaui cakupan kaidah peraturan perundang-undangan yang dibuatkan pengaturan operasional

3. Komponen kewenangan

Badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan perundang-undangan, namun secara tidak langsung mengikat para warga sebagaimana halnya dengan kaidah-kaidah peraturan yuridis.

Implementasi *Freis Ermessen* melalui sikap tindak administrasi negara dapat berwujud: (1) membentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang secara materiil mengikat umum; (2) mengeluarkan *beschikking* yang bersifat konkret, final dan individual; (3) melakukan tindakan administrasi yang nyata dan aktif; (4) menjalankan fungsi peradilan terutama dalam hal “keberatan”

⁶⁴ Laica Marzuki dalam Sirajudin *Ibid*, hlm.41

dan “banding administratif”.⁶⁵ Dalam ranah praktek kebijakan menjelma dalam berbagai bentuk atau jenis, yakni peraturan, keputusan, instruksi, surat edaran, dan pengumuman.

Konstruksi Konsep Omnibus Law

Seperti yang diungkapkan sebelumnya bahwasanya konsep omnibus law sering dipakai oleh negara common law yang kemudian diadopsi oleh negara-negara civil law system untuk mempercepat proses legislasi pembentukan perundang-undangan. Namun di dalam hirarki perundang-undangan hukum nasional belum mengenal istilah omnibus law atau UU Omnibus. Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi dan;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Penerapan Omnibus Law pada dasarnya tidak diatur akan tetapi juga tidak bertentangan dengan konstitusi, asalkan isinya mencapai tujuan negara sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan juga norma-normanya memenuhi ketentuan dalam konsep dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang sudah disebutkan di atas.

⁶⁵ *ibid*

Lalu bagaimana dengan proses pembentukannya dalam hukum nasional? Pembentukan UU omnibus pada dasarnya bisa dilakukan oleh dpr dan presiden. Glen S krutz menyatakan ⁶⁶: “ *The Omnibus Bills provide a way to get by the congress and/ or the president to enact such policies; it provides greater certainty*” (omnibus bills menyediakan sebuah cara yang dapat dilakukan oleh kongres dan/ atau presiden dalam menentukan sebuah ketenttuan, ianya menimbulkan kepastian yang besar)

Rancangan undang-undang yang berasal dari presiden berdasarkan Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) melalui beberapa tahapan yang harus dilalui dimana terdiri dari tahapan persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan.

Selanjutnya Peraturan presiden No.68 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan rancangan Undang-Undang, Rancangan Perppu. Rancangan Peraturan pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden membagi mekanisme perancangan undang-undang di internal pemerintah dalam 2 (dua) macam, yakni Perancangan RUU berdasarkan Prolegnas dan perancangan RUU yang tidak berdasarkan Prolegnas.

Perancangan RUU yang berdasarkan prolegnas dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:⁶⁷

1. Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik yang dilakukan secara bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang

⁶⁶ Glen S. Krutz, *The Effect Of Omnibus Utilization on Legislative Productivity*, Arizona State University, hal.533

⁶⁷ Sirajudin;Fatkurohman;zulkarnain, *Legislative Drafting*, Setara Press, 2016, Malang, Hal. 148-150

- peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan penyusunan naskah akademik dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian;
2. Dalam penyusunan RUU, Pemrakarsa membentuk panitia antar departemen yang terkait dengan lingkup substansi RUU. Dalam rangka pembentukan panitia antar departemen pemrakarsa mengajukan surat keanggotaan panitia antar departemen kepada menteri/pimpinan lembaga terkait.
 3. Ketua panitia antar departemen melaporkan perkembangan penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan;
 4. Ketua panitia antar departemen menyampaikan perumusan akhir RUU kepada pemrakarsa disertai dengan penjelasan secukupnya. Pemrakarsa dapat menyebarluaskan RUU kepada masyarakat dalam rangka penyempurnaan oleh panitia antar departemen;
 5. Pemrakarsa menyampaikan RUU kepada pimpinan lembaga/menteri terkait dalam rangka harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan dan selanjutnya memberi pertimbangan dan paraf persetujuan paling lambat 14 hari sejak RUU diterima;
 6. Jika pemrakarsa melihat adanya perbedaan diantara pertimbangan yang diberikan maka pemrakarsa beserta menteri/pimpinan lembaga menyelesaikan perbedaan tersebut;

7. Apabila upaya penyelesaian tidak membawa hasil, maka Menhukham melaporkan secara tertulis kepada presiden untuk memperoleh keputusan dan perumusan ulang RUU dilakukan pemrakarsa bersama menghukham;
8. Apabila RUU tersebut memiliki permasalahan lagi baik segi substansi maupun dari segi perancangan perundang-undangan, Pemrakarsa mengajukan RUU tersebut kepada presiden guna disampaikan kepada DPR;
9. Setelah Presiden menerima RUU dan jika presiden berpendapat bahwa masih mengandung permasalahan maka presiden menugaskan menghukham dan pemrakarsa mengkoordinasikan kembali penyempurnaan RUU dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak penugasan RUU disampaikan kepada Presiden.

Selanjutnya Mekanisme Pembentukan UU yang berasal dari RUU usul Presiden, tahapannya adalah sebagai berikut:⁶⁸

1. Presiden mengajukan RUU kepada pimpinan DPR bersama naskah akademik dan surat pengantar Presiden
2. Pimpinan DPR membagikan UU kepada anggota DPR dalam rapat paripurna, dan juga kepada DPD jika menyangkur wewenang DPD
3. DPR mulai membahas RUU paling lambat 60 hari sejak RUU diterima
4. Pembahasan RUU
5. Fraksi-fraksi di DPR memberikan pandangannya, dan juga DPD bila RUU dalam lingkup wewenang DPD
6. Pemerintah memberikan jawaban atas pandangan umum Fraksi (dan DPD)

⁶⁸ ibid

7. Rapat dengar pendapat umum
8. Pembahasan berdasarkan DIM bersama pemerintah
9. Laporan hasil pembicaraan tingkat satu
10. Pendapat akhir fraksi
11. Pengambilan Keputusan Rapat Paripurna; dan terakhir adalah
12. Pengesahan

