
**OMNIBUS LAW DALAM KERANGKA PRINSIP- PRINSIP LEGALITAS
(OMNIBUS LAW IN THE PRINCIPLES OF LEGALITY'S FRAMEWORK)****Oleh****Verido Dwiki Herdhianto¹, Sunny Ummul Firdaus², Andina Elok Puri Maharani³****^{1,2,3} Fakultas Hukum UNS, Universitas Sebelas Maret Surakarta****Jl. Ir. Sutami No 36, Ketingan, Jebres Surakarta, (0271) 646994****Email: ¹dwikiverido@student.uns.ac.id, ²firdaussunny@staff.uns.ac.id,****³andinaelok@staff.uns.ac.id****Abstrak**

Omnibus Law dapat memberikan kepastian hukum dengan mengatur tentang beberapa kluster isu yang saling berkelidatan dalam sebuah sistem hukum secara langsung. Metode ini dianggap lebih efektif daripada pembentukan Peraturan Perundang- Undangan secara terpisah yang mungkin akan menimbulkan tumpang tindih maupun inkonsistensi antar regulasi. Berbeda dengan konsep ideal tersebut, Omnibus Law atau Undang- Undang Cipta Kerja yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia kemudian harus dibatalkan secara bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. DPR selaku Lembaga legislative yang bertanggung jawab untuk membentuk Undang- Undang memiliki waktu 2 (dua) tahun guna memperbaiki cacat formil dari UU Cipta Kerja tersebut. Dengan menggunakan jenis penelitian doctrinal serta pendekatan koneptual dan pendekatan perundang- undangan, kajian ini akan menelaah sisi pengadministrasian UU Cipta Kerja sebagai Omnibus Law dengan menggunakan teori *8 Principles of Legality* yang dikemukakan oleh Lon L. Fuller. Analisis tersebut akan memberikan gambaran mengenai kekuatan maupun kelemahan dari UU Cipta Kerja dari segi karakteristik hukum yang baik. Kesadaran akan adanya kelemahan dari segi publikasi yang ada dalam proses pembuatan serta pengimplementasian UU Cipta Kerja dapat menjadi rekomendasi bagi pemerintah ketika memenuhi tenggat waktu perbaikan formil yang disyaratkan oleh MK agar Omnibus Law tersebut dapat tetap berlaku serta memberikan manfaat positif bagi iklim investasi di Indonesia.

Kata Kunci: Omnibus Law, Prinsip Legalitas Hukum, Cipta Kerja**PENDAHULUAN**

Sebagai sebuah bentuk keseriusan pemerintah dalam memberikan kepastian hukum bagi seluruh Warga Negara Indonesia, maka kemudian dirancanglah sebuah Undang-Undang yang dapat menjadi solusi bagi berbagai permasalahan hukum yang terjadi selama ini. Upaya tersebut diimplementasikan dengan mengadopsi model pembentukan sebuah *Omnibus Law*. Menurut Duhaimé Legal Dictionary, *Omnibus Law* sendiri dimaknai sebagai sebuah bentuk produk hukum yang terdiri dari beberapa substansi sehingga manfaatnya lebih dapat dirasakan. Regulasi ini dihasilkan oleh Lembaga legislatif sebagai sarana untuk menjaga konsistensi hukum dari

beberapa sektor yang saling terintegrasikan. Model Undang- Undang- Undang dalam bentuk Omnibus Law kemudian muncul di Indonesia dalam bentuk Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (untuk selanjutnya disebut sebagai UU Cipta Kerja).

Sebagai sebuah bentuk regulasi yang baru diadopsi oleh Indonesia, *Omnibus Law* cukup menuai kritik dari berbagai kalangan. Sebagaimana telah dimaknai oleh Duhaimé, *Omnibus Law* yang seharusnya menitikberatkan pada manfaat dari penyederhanaan regulasi tersebut menimbulkan polemik di masyarakat karena terkesan terburu-buru. Berbagai kritik mulai mencuat dari berbagai kalangan, mulai dari akademisi hingga

praktisi setelah naskah UU Cipta Kerja dipublikasikan. Perbedaan muatan materi draft yang tersebar di media masa, perbedaan persepsi publik terhadap pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang tersebut serta kegagapan masyarakat yang timbul karena merasa tidak dilibatkan dalam pembuatan UU Cipta Kerja kemudian memicu adanya permohonan Judicial Review yang disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Permohonan Judicial Review yang diajukan oleh Migrant CARE, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat, Mahkamah Adat Minangkabau dan Muchtar Said kemudian dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa implementasi dari UU Cipta Kerja harus ditangguhkan karena adanya cacat formil dalam proses pembuatan Undang-Undang tersebut. Untuk memperbaiki hal tersebut, DPR sebagai Lembaga legislatif memiliki tenggat waktu selama 2 (dua) tahun. Apabila kemudian batasan tersebut telah terlewat, maka status inkonstitusional bersyarat dari MK akan inkonstitusionalitas dari UU Cipta Kerja akan permanen. Salah satu pertimbangan Hakim Konstitusi dalam menentukan putusan tersebut adalah faktor sulitnya akses masyarakat yang ingin mendapatkan Naskah Akademik dari UU Cipta Kerja. Selain itu, dalam rapat pembahasan draft RUU Cipta Kerja, masyarakat yang dilibatkan di dalam pembahasan juga mengaku tidak memahami materi Undang-Undang yang dibahas secara pasti sehingga kemudian peran aktif kelompok masyarakat untuk memberikan masukan terhadap materi dari UU Cipta Kerja sangat terbatas.

Bertolak dari permasalahan tersebut, dapat terlihat bahwa Undang-Undang Cipta Kerja sebagai sebuah *Omnibus Law* masih memiliki kelemahan pada proses pengadministrasiannya. Putusan MK yang masih memberikan kesempatan bagi DPR untuk menyempurnakan mekanisme

pembuatan produk hukum sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat menjadi jalan bagi masyarakat untuk tetap menikmati manfaat dari adanya *Omnibus Law*. Sebagaimana diungkapkan oleh Lon L. Fuller, sebuah regulasi perlu memenuhi delapan karakteristik dari prinsip-prinsip legalitas untuk dapat memenuhi syarat administrasi yang baik. Delapan prinsip tersebut meliputi : (1) Hukum harus bersifat umum atau general; (2) Aspek Publikasi yang baik; (3) mengatur kondisi yang akan terjadi; (4) memiliki muatan materi yang jelas; (5) tidak boleh mengandung muatan yang bersifat kontradiktif; (6) *not ask the impossible*; (7) memiliki konsistensi muatan materi; (8) memiliki kesesuaian antara materi yang diundangkan dan penegakannya.

Berdasarkan pada karakteristik hukum yang teradministrasikan dengan baik tersebut, maka kemudian *Omnibus Law* UU Cipta Kerja akan dianalisis. Kajian ini penting untuk memastikan bahwa perbaikan formil yang dilakukan terhadap UU Cipta Kerja bukan hanya semata-mata untuk kepentingan administrasi saja, namun juga dapat mematangkan persiapan pengimplementasian dari Undang-Undang Cipta Kerja agar dapat diterima dengan baik oleh masyarakat. Upaya ini merupakan langkah pendukung bagi pemerintah, agar tujuan dari pembuatan *Omnibus Law* yang ingin digunakan sebagai jalan penguatan iklim investasi di Indonesia dapat terwujud dengan baik.

LANDASAN TEORI

A. Prinsip-Prinsip Legalitas Hukum menurut Lon L. Fuller

Berjalannya sebuah sistem pemerintahan yang berlandaskan pada hukum perlu mempertimbangkan nilai-nilai yang akan termuat di dalam setiap regulasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Lon L. Fuller, norma hukum digunakan oleh pemerintah untuk mengatur masyarakat berdasarkan pada nilai-nilai moral

yang berlaku (Lon L Fuller, 1963). Di dalam bukunya, Fuller menjelaskan tentang adanya *morality of duty* dan juga *morality of aspiration*. Kedua nilai moral tersebut akan sangat mempengaruhi konstruksi dari sebuah regulasi. Dalam konsep *morality of duty*, aturan hukum akan memuat sebuah ketentuan yang membatasi tindakan maupun mengizinkan sebuah tindakan untuk dilakukan (Gul and El Nofely, 2021). Pada konteks ini, pembuat kebijakan akan menerapkan adanya sanksi bagi orang yang melanggar ketentuan yang berlaku, namun tidak akan memberikan hukuman bagi mereka yang tidak memaksimalkan potensi yang dimilikinya. Secara garis besar, *morality of duty* dapat dianalogikan sebagai sebuah *grammar* dalam berkomunikasi, sedangkan *morality of aspiration* merupakan nilai-nilai yang ingin ditekankan dalam aturan tersebut.

Dalam sebuah nilai *moral of aspiration*, terdapat muatan cita-cita ataupun bentuk ideal yang ingin dicapai. Adanya bayangan akan sebuah kondisi ideal yang mungkin dapat dicapai oleh umat manusia merupakan dasar konsepsi dari adanya bayangan mengenai surga (H.L.A Hart, 2001). Untuk dapat mencapai bentuk ideal yang dicita-citakan, maka kemudian di dalam konsep *morality of aspiration* terdapat mekanisme untuk memaksimalkan potensi yang dimiliki. Nilai moral ini akan merancang agar subyek hukum dari aturan tersebut dapat memaksimalkan apa yang dimilikinya dan tidak memfokuskan diri untuk mencegah dampak buruk yang mungkin akan terjadi.

Bagi seorang legislator, nilai-nilai *morality of aspiration* yang memuat tentang potensi serta bentuk ideal yang dibayangkan merupakan sebuah modal yang sangat penting untuk menentukan *morality of duty* yang akan dibuatnya. Nilai-nilai yang mengandung tentang batasan, larangan, anjuran maupun sanksi yang termuat di dalam sebuah regulasi adalah bentuk pengembangan dan penyesuaian dari potensi serta tujuan yang ingin dicapai. Baik dan buruknya sebuah standar kehidupan

ditentukan karena adanya perpektif yang memandang sebuah bentuk ideal dari kehidupan (John Rawls, 1971). Pematangan konsep ini sangat penting bagi kemanfaatan dan pencapaian tujuan dari dibuatnya sebuah regulasi. Nilai-nilai tersebut menjadi bagian non-instrumental yang melekat pada sebuah aturan hukum. Ketentuan inilah yang menjadi dasar kesepahaman masyarakat untuk berperilaku dan bertindak sehingga kemudian terciptalah sebuah tatanan sosial yang tunduk kepada hukum sebagai sarana bagi mereka agar dapat sampai kepada sebuah bentuk kehidupan yang mapan (Lon L Fuller, 1958).

Sebagai tindak lanjut dari sebuah rancangan aturan hukum yang telah memiliki muatan nilai-nilai moral, maka kemudian, Fuller menekankan pada pentingnya proses pengadministrasian dari aturan hukum tersebut. Regulasi yang baik tentu bukan hanya terbatas pada sebuah regulasi yang memiliki tujuan mulia, namun juga harus dapat diimplementasikan di masyarakat. Untuk itu, diperlukan adanya kepekaan dari para pembuat regulasi terhadap karakteristik dari sebuah aturan hukum yang baik. Hal ini dimaksudkan agar regulasi tersebut secara sah dapat berlaku di masyarakat dan dengan sukarela dipatuhi oleh para adresatnya. Atas dasar adanya pertimbangan tersebut, Fuller menjelaskan lebih lanjut mengenai *the eight principles of legality* sebagai pedoman untuk menelurkan sebuah produk hukum yang implementatif.

Dengan menganalisa konsep dari *principles of legality*, Fuller ingin memberikan gambaran mengenai aspek-aspek yang mungkin harus diperkuat ketika menghadapi kendala pada proses implementasi sebuah kebijakan. Kedelapan prinsip tersebut meliputi: (1) Hukum harus bersifat umum atau general; (2) Aspek Publikasi yang baik; (3) mengatur kondisi yang akan terjadi; (4) memiliki muatan materi yang jelas; (5) tidak boleh mengandung muatan yang bersifat kontradiktif; (6) *not ask the impossible*; (7) memiliki konsistensi muatan materi; (8) memiliki kesesuaian antara

materi yang diundangkan dan penegakannya. Setiap aspek tersebut memiliki kedudukan yang sama pentingnya dalam menjamin adanya proses pengadministrasian produk hukum yang baik.

Aspek yang pertama, terkait dengan sifat dari aturan hukum yang dibuat. Menurut Fuller, sebuah aturan hukum yang baik adalah aturan yang bersifat umum atau general. Sifat umum dari sebuah aturan hukum berkaitan erat dengan siapa yang akan menjadi adresat dari regulasi tersebut dan juga tujuan dari pemberlakuan aturan yang dibuat. Untuk dapat menciptakan kondisi masyarakat yang berkeadilan maka sebuah aturan hukum harus dapat mengakomodir setiap kebutuhan masyarakat, kendati demikian, bukan berarti aturan tersebut akan menitikberatkan atau membela sebuah kelompok tertentu saja. Untuk itu, kesamaan di hadapan hukum atau *equality before the law* menjadi sebuah bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembuatan Undang- Undang. Bagi Fuller, Undang- Undang yang baik merupakan Undang- Undang yang dapat diberlakukan bagi semua adresatnya tanpa kecuali. Selain itu, Undang- Undang juga harus dapat digunakan dan diberlakukan secara general sehingga legislatif tidak perlu membuat aturan baru setiap menemui kasus yang serupa.

Konsep kedua, keberhasilan proses implementasi dari sebuah Undang- Undang sangat berkaitan dengan publikasi yang baik. Meski terdapat asas fiksi hukum yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, namun untuk dapat mengimplementasikan sebuah aturan hukum yang baik, asas ini tidak dapat serta merta diterapkan begitu saja. Perlu adanya kesadaran bahwa tidak semua orang memiliki tingkat pemahaman dan akses informasi yang sama. Selain itu, Fuller juga menekankan bahwa seorang legislative harus menyadari bahwa tidak semua masyarakat akan duduk seharian untuk membaca setiap detail dari sebuah aturan hukum. Untuk itu maka kemudian perlu adanya teknis publisitas yang memadai dan dapat

memberikan pemahaman yang menyeluruh bagi setiap adresat dari Undang- Undang yang berlaku.

Dalam fungsi publikasi, diharapkan masyarakat bukan hanya mengetahui nomer register dari produk hukum yang baru saja disahkan oleh pemerintah, namun tujuan dari publikasi ini menekankan agar masyarakat dapat memiliki pemahaman yang utuh terhadap ketentuan yang diundangkan. Sebagaimana menjadi tujuan dari *morality of duty* dan *morality of law*, aturan hukum diundangkan supaya dapat dipatuhi oleh masyarakat. Sehingga dalam hal ini kemudian menjadi penting agar masyarakat dapat mengerti benar tentang tindakan- tindakan yang dianjurkan atau dilarang oleh Undang- Undang. Sebagaimana juga kemudian masyarakat juga memiliki pemahaman yang utuh tentang alasan dari pemberlakuan ketentuan tersebut. *Morality of aspiration* atau kondisi ideal yang seperti apa yang telah dibayangkan oleh para pembuat Undang- Undang ketika merancang *morality of duty* yang harus dipatuhi oleh masyarakat. Pemahaman ini akan mengurangi arus kritik dan penolakan yang muncul dari masyarakat terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Kendati demikian, adanya keterbukaan akses dan publikasi merupakan sarana untuk melibatkan masyarakat dalam menyuarakan aspirasi dan kritiknya. Ketika masyarakat telah diberi ruang yang cukup untuk menyampaikan tanggapan mengenai sebuah isu maka kemudian kritik yang muncul dapat diminimalisir. Suara masyarakat sebagai orang yang akan berurusan langsung dengan larangan dan anjuran yang diberlakukan oleh pemerintah serta menjadi orang yang mendapat kesempatan untuk mencapai kehidupan yang ideal ketika aturan tersebut dapat berlaku dengan baik, maka sudah selayaknya jika aspirasi mereka menjadi sebuah bagian yang penting dalam merumuskan kebijakan. Dengan demikian maka ketaatan pada aturan yang diberlakukan

akan muncul dari kesadaran diri pribadi dari setiap elemen sosial di masyarakat.

Prinsip ketiga dalam membuat sebuah regulasi yang baik mensyaratkan agar para pemangku kebijakan dapat memberikan muatan aturan hukum yang mengatur kondisi di masa depan. Dalam hal ini, Fuller menekankan pada pentingnya aturan hukum yang tidak berlaku *retroactive* namun lebih bersifat *prospective*. Ketentuan ini didasarkan pada kebutuhan untuk melindungi masyarakat sebagai adresat dari sebuah aturan hukum. Masyarakat akan sangat dirugikan ketika tiba-tiba dijatuhi sanksi terhadap tindakan yang sebelumnya tidak dilarang oleh Undang-Undang. Sehingga kemudian, untuk melindungi para adresat dari kemungkinan adanya hal tersebut, Fuller menekankan bahwa sebuah aturan yang baik tidak boleh berlaku *retroactive*.

Prinsip keempat dari sebuah produk hukum yang teradministrasi dengan baik memiliki keterkaitan dengan kejelasan dari ketentuan yang termuat di dalamnya. Batasan-batasan riil mengenai larangan, himbauan maupun anjuran yang termuat di dalam sebuah regulasi harus diformulasikan dalam sebuah bentuk rangkaian kata yang dapat dimengerti oleh semua orang. Ketegasan dibutuhkan sebagai penentu dari aspek kepastian hukum yang dimiliki oleh sebuah Undang-Undang. Batasan yang abu-abu di dalam sebuah regulasi akan menimbulkan adanya multitafsir yang berujung pada konflik sosial. Ketegasan ini juga dibutuhkan sebagai jaminan bahwa pasal-pasal yang terkandung di dalam sebuah aturan tidak akan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk melindungi kepentingan mereka.

Kejelasan pada batasan yang ada pada sebuah Undang-Undang menjadi penentu bagi ketaatan adresatnya. Dengan demikian, para pembuat kebijakan memiliki tanggung jawab untuk memilih diksi-diksi yang tepat sehingga proses interpretasi terhadap ketentuan yang diundangkan dapat sesuai dengan maksud dari para inisiatornya. Dalam konteks adanya

kealpaan diksi yang dapat digunakan untuk mewakili klausa- klausa tertentu, maka Fuller memberikan solusi dengan menggambarkan peran penting dari proses judicial review yang dilakukan oleh pengadilan, sehingga kemudian dapat menjadi jalan bagi sengketa yang timbul atas adanya multitafsir terhadap sebuah ketentuan di dalam Peraturan Perundang-Undangan. Pernyataan ini juga menegaskan bahwa kejelasan dalam sebuah regulasi merupakan kebutuhan yang tidak hanya berkaitan dengan diksi untuk memformulasikan Undang-Undang namun juga perlu adanya kejelasan nilai-nilai yang dibawa oleh regulasi tersebut.

Prinsip kelima dari sebuah regulasi yang baik terletak pada keharmonisan antar aturan hukum yang ada di dalam sistem hukum yang sama. Dalam hal ini, Fuller menerangkan bahwa diantara norma-norma yang dibuat tidak boleh terdapat nilai-nilai dan ketentuan yang kontradiktif antara yang satu dengan yang lainnya. Di dalam teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Raz, dijelaskan bahwa setiap norma hukum yang berlaku di dalam sebuah sistem hukum akan memiliki independensi yang pasti. Namun, di sisi lain, di dalam sebuah sistem hukum, akan ada nilai-nilai yang menjadi benang merah dari setiap norma hukum sehingga terdapat sebuah keterikatan di antara norma-norma dalam sistem hukum yang sama (Raz, 1979).

Keterikatan antar norma yang ada di dalam sebuah sistem hukum berdasarkan pada nilai-nilai dasar yang dianutnya merupakan sebuah kunci bagi pemahaman tentang adanya relasi antar norma. Dengan demikian maka sudah selayaknya jika norma-norma hukum yang dihasilkan oleh legislator dapat saling menguatkan dan tidak mengandung ketentuan yang bersifat kontradiktif. Ketentuan hukum yang saling berkelidatan antara yang satu dengan yang lainnya perlu menerapkan *morality of duty* yang sama, terutama bagi norma-norma yang berada pada sektor yang sama. Jika sebuah norma mengizinkan tindakan tertentu namun

norma lain melarang tindakan tersebut, maka akan muncul ketidakpastian hukum bagi para adretnya. Hal inilah yang penting untuk dipahami sebagai sebuah bentuk kebutuhan akan adanya harmonisasi diantara aturan hukum yang berlaku.

Selanjutnya, prinsip keenam dari karakteristik hukum yang baik ditandai dengan adanya aturan hukum yang harus dapat dipenuhi oleh adretnya. Dalam konteks ini, pemerintah tidak boleh membuat sebuah ketentuan yang mengharuskan seseorang untuk melakukan suatu hal yang tidak mungkin dapat dilakukannya, atau *not ask the impossible*. Hal ini berkaitan erat dengan salah satu tujuan dari dibuatnya sebuah regulasi, yakni untuk mendapatkan kepatuhan dari masyarakat dalam menjalankan ketentuan- ketentuan tertentu sehingga dapat tercapai tujuan dari pembuatan regulasi tersebut. Apabila pemerintah mensyaratkan sebuah tindakan yang tidak mungkin dapat dilakukan oleh seseorang, maka kemudian tingkat kepatuhan masyarakat terhadap aturan tersebut tentu juga akan sangat rendah. Sebagai konsekuensinya, bukan hal yang tidak mungkin jika kemudian bentuk ideal yang dibayangkan dengan adanya penerapan regulasi tersebut menjadi sebuah angan- angan yang tidak mungkin untuk dapat terwujud.

Prinsip ketujuh yang harus dipegang untuk dapat menghasilkan sebuah regulasi yang teradministrasikan dengan baik mengacu pada konsistensi dari sebuah Undang- Undang. Dalam hal ini, konsistensi dari regulasi menjadi sebuah konsekuensi dari adanya prinsip *prospective* dan juga kejelasan hukum. Sebagaimana diketahui bahwa peraturan perundang- undangan yang telah sah diakui memiliki kekuatan hukum mengikat yang mengharuskan adretnya untuk mematuhi. Dengan demikian maka kejelasan dari Undang- Undang akan membuat aturan tersebut tidak memerlukan tambahan penjabaran makna yang diberikan oleh pengadilan setelah adanya *judicial review* sehingga tidak perlu adanya

perubahan muatan yang ada di dalam aturan tersebut.

Selain itu, terkait dengan aspek *prospective*, sebuah aturan yang dapat meramalkan apa yang akan terjadi dengan berdasarkan pada *morality of aspiration* akan dapat merumuskan *morality of duty* yang berlaku jauh di masa yang akan datang. Hal ini diperlukan sebagai sebuah upaya untuk mencegah terjadinya perubahan terhadap regulasi secara terus menerus dalam waktu singkat. Perubahan yang terjadi secara berkala akan menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dan menyulitkan adretnya untuk mematuhi ketentuan- ketentuan terbaru yang ingin diterapkannya. Bagi Fuller, konsistensi dari sebuah regulasi ditandai dengan minimnya perubahan yang dilakukan terhadap aturan tersebut.

Aspek terakhir berkaitan dengan adanya kesesuaian antara materi yang diundangkan dan juga penegakan terhadap aturan hukum tersebut. Kesesuaian dalam upaya untuk menegakkan hukum tentu sangat dipengaruhi oleh kejelasan materi dari Undang- Undang yang telah dibuat. Kejelasan ini akan memberi batasan riil bagi para adretnya dan juga penegak hukum maupun hakim dalam melihat ada atau tidaknya sebuah pelanggaran yang terjadi. Sebuah aturan yang baik harus dapat diinterpretasikan dengan pemahaman yang sama antara pembuat, penegak maupun subyek hukumnya.

Faktor lain yang berdampak pada keselarasan ini terletak pada ketersediaan akses masyarakat terhadap sumber hukum dan juga aparat penegak hukumnya (Lon L Fuller, 1963). Dengan demikian, terlihat pula fungsi dari aspek publikasi yang harus dilakukan oleh pemerintah terhadap aturan hukum yang berlaku. Perubahan terhadap Undang- Udnang maupun aturan hukum apapun, tentu harus diketahui dan dipahami oleh subyek hukum dan penegak hukumnya.

B. *Omnibus Law* dalam bentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Omnibus Law merupakan model pembentukan Undang-Undang yang biasa digunakan oleh negara-negara penganut sistem hukum *common law*. Pertama kali diimplementasikan di Amerika pada tahun 1888 (Tomy Michael, 2020), *Omnibus Law* dimaknai oleh Glen Stuart Kurtz sebagai “*any peace of major legislation that spans three or more major topic areas or ten or more sub-topic policy, and is greater than the mean plus one standard deviation of major bills in words*” (Supriyadi and Andi Intan Purnamasari, 2021). Dalam hal ini, dapat diartikan bahwa sebuah *omnibus law* merupakan regulasi yang akan memuat berbagai macam aturan hukum sekaligus. Tradisi ini merupakan bentuk reformasi yang dilakukan terhadap Peraturan Perundang-Undangan untuk memberikan perubahan, penolakan dan memunculkan norma baru sebagai bentuk negasi dari norma-norma yang ada di dalam beberapa Undang-Undang supaya dapat dipadatkan dalam satu Undang-Undang saja (Supriyadi and Andi Intan Purnamasari, 2021). Model Undang-Undang seperti ini juga kemudian diaplikasikan oleh Filipina dalam bentuk *omnibus investment code*.

Berkaca pada pengalaman negara-negara tersebut, Indonesia juga mulai mencoba untuk menerapkan model *Omnibus Law*. Selain diutarakan oleh Presiden Joko Widodo (Muhammad Insa Ansari, 2020), kebutuhan untuk membuat sebuah bentuk *Omnibus Law* juga diutarakan oleh Sri Mulyani selaku Menteri Keuangan. Upaya tersebut dianggap dapat menjadi sebuah solusi bagi kemudahan investasi yang saat ini masih di atur melalui 72 Undang-Undang yang berbeda. *Omnibus Law* dipandang dapat menjadi solusi logis dalam melakukan penataan terhadap regulasi di Indonesia. Selain itu, *Omnibus Law* diharapkan dapat menjadi penyelamat ketika produktivitas Lembaga legislatif di Indonesia semakin

menurut setiap tahunnya. Selama periode tahun 1998, Lembaga legislatif masih mampu menghasilkan 3,7 Undang-Undang setiap bulannya, namun sampai pada periode tahun 2014-2019, mereka hanya mampu menghasilkan 1,4 Undang-Undang setiap bulan.

Kemampuan tersebut dipandang tidak dapat mengikuti kebutuhan akan aturan hukum yang seharusnya dapat mengikuti perkembangan jaman. Terlebih lagi, dalam bidang ekonomi, pemerintah masih membutuhkan sebuah upaya harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan sehingga dapat mendukung iklim investasi yang akan meningkatkan daya saing negara di kawah dunia. Kebutuhan ini didasarkan pada adanya penurunan posisi kemudahan berusaha yang dialami oleh Indonesia yang berkaitan dengan : (1) *dealing with construction permit*; (2) *Protecting minority investors*; (3) *Trading across borders*; (4) *Enforcing contracts* (Agus Suntoro, 2021). Atas dasar pertimbangan tersebut maka kemudian disahkanlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang merupakan pengejawantahan dari sebuah bentuk *Omnibus Law*.

Undang-Undang Cipta Kerja dibuat dengan menyederhanakan 92 Undang-Undang serta memuat 1.194 Pasal yang terbagi kedalam 11 kluster (Dewi Sartika Putri, 2021). Secara umum, regulasi yang termuat di dalam UU Cipta Kerja tersebut meliputi penyederhanaan proses perizinan berusaha, perizinan tanah, syarat investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, dukungan riset dan inovasi, administrasi pemerintah, pengenaan sanksi yang menghapuskan hukuman pidana, pengendalian lahan, kemudahan dan perlindungan UMKM, kemudahan proyek pemerintah dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Menurut Ahmad Redi sebagai salah satu penggagas *Omnibus Law*, meskipun belum terdapat pengertian yang pasti tentang sebuah bentuk *Omnibus Law* namun setidaknya terdapat ciri-ciri umum dari *Omnibus Law*

yang termuat di dalam UU Cipta Kerja. Ciri-ciri tersebut seperti: mencakup multi sektor, terdapat banyak pasal, berdiri sendiri atau terikat secara minimal dengan aturan- aturan hukum lainnya dan bersifat menegasikan atau menghapuskan (baik sebagian atau secara keseluruhan) aturan- aturan lain dengan tema yang sama sesuai sektor- sektor yang diatur di dalam *Omnibus Law* (Eka N.A.M. Sihombing et al., 2020).

Sebaran aturan yang mengatur tentang perizinan dan pengawasan berusaha menjadi hambatan terbesar untuk meningkatkan iklim investasi di Indonesia. Untuk itu, pembuatan UU Cipta Kerja diharapkan dapat: (a) mengatasi konflik yang timbul di antara Peraturan Perundang- Undangan secara cepat, efektif dan efisien; (b) menyeragamkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menunjang iklim investasi; (c) membuat aturan tentang perizinan terpadu; (d) memutus mata rantai birokrasi yang berbelit; (e) meningkatkan koordinasi antar Lembaga pemerintahan; (f) memberikan jaminan kepastian hukum melalui prosedur perizinan online yang dilakukan dengan OSS (Eka N.A.M. Sihombing et al., 2020).

Peyederhanaan proses perizinan dilakukan dengan beberapa strategi yang dirancang oleh pemerintah. Pertama, penyederhanaan tersebut dilakukan dengan mengubah sifat usaha yang berbasis izin (*license- approach*) menjadi usaha yang menerapkan standar dan berbasis pada resiko (*Risk- Based Approach/ RBA*). Strategi ini dilakukan dengan membagi jenis- jenis usaha yang akan dilakukan ke dalam 3 (tiga) golongan, yakni *low risk*, *middle risk* dan *high risk*. Perusahaan yang dikategorikan sebagai sebuah usaha yang termasuk menimbulkan *low risk* hanya perlu melakukan pendaftaran untuk dapat memulai usahanya. Kemudian, bagi usaha dengan kategori *middle risk* harus menggunakan standar dalam menjalankan usahanya. Standarisasi ini merupakan sebuah

bentuk inovasi yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan pada ketetapan yang dikeluarkan oleh presiden dalam bentuk penerapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) sebagai sebuah jembatan agar kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak saling mengunci.

Standar tersebut memungkinkan presiden untuk mendelegasikan kewenangannya kepada Menteri atau Kepala Lembaga, Gubernur dan Bupati atau Walikota. Penetapan NSPK dilakukan berdasarkan pada *best practice* dari prosedur investasi. Berlakunya ketentuan tersebut memberikan ruang bagi presiden untuk membatalkan Perda dengan menggunakan Perpres apabila kebijakan di daerah tidak sejalan dengan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah wajib melanjutkan proses perizinan dan melaksanakan ketetapan yang diberikan oleh presiden serta menerapkan keputusan proses perizinan elektronik.

Selanjutnya, untuk usaha yang tergolong di dalam kategori kegiatan *high risk*, pemerintah tetap memberlakukan adanya prosedur perizinan yang berupa izin lingkungan dan AMDAL. Izin lokasi tidak lagi diperlukan karena pemerintah telah menggunakan peta digital RDTR. Ketentuan ini diberlakukan dengan melakukan pemangkasan prosedur serta mempercepat proses perizinan. Usaha- usaha yang berpotensi menimbulkan *high risk* merupakan usaha- usaha yang dilakukan pada bidang kesehatan, keselamatan, lingkungan dan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Sebagai bentuk komitmennya, pemerintah akan melakukan pengawasan dan inspeksi ketat terhadap usaha- usaha dalam kategori *high risk*. Penilaian terhadap standar (*comply*) dan pengawasan dilakukan oleh seorang profesional yang bersertifikat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif atau biasa disebut dengan penelitian doktrinal.

Pengembangan konsep yang dikemukakan oleh pembuat doktrin terhadap norma hukum yang berlaku adalah jalan untuk melakukan analisis di dalam kajian ini. Untuk mempertajam pisau analisis maka akan digunakan pendekatan konseptual dan Perundang-Undangan. Sumber bahan kajian primer yang digunakan adalah Undang-Undang Cipta Kerja sebagai Omnibus Law dan Sumber bahan hukum sekunder berasal dari buku, literatur, jurnal ilmiah dan hasil penelitian. Teknik pengumpulan bahan dilakukan dengan metode studi kepustakaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembuatan *Omnibus Law* dalam bentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 merupakan sebuah inovasi yang coba dibuat oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan iklim investasi di Indonesia. Meskipun pada akhirnya Undang-Undang tersebut dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi setelah melalui uji formil dalam proses judicial review, namun perlu kemudian dilakukan kajian terhadap esensi dasar dari peraturan tersebut. Sebagaimana diungkapkan oleh Fuller, setidaknya terdapat delapan prinsip yang harus dipegang agar sebuah aturan hukum dapat teradministrasikan dengan baik. *The eight principles of legality* tersebut meliputi: (1) sifat general dari Undang-Undang; (2) Publikasi; (3) aturan yang bersifat *prospective*; (4) Kejelasan muatan materi; (5) Keharmonisan; (6) *not ask the impossible*; (7) Konsistensi; (8) Kesesuaian antara aturan yang diundangkan dan penegakan hukumnya.

Guna memberi gambaran tentang proses pengadministrasian UU Cipta Kerja dan analisis terhadap kemanfaatannya di masa yang akan datang, maka sudah selayaknya jika dilakukan analisis terhadap prinsip-prinsip legalitas hukum yang mendasari pembentukan *Omnibus Law* ini. Hasil dari analisis tersebut dapat menjadi masukan bagi pemerintah di masa tenggat perbaikan terhadap nilai konstitusionalitas dari UU Cipta Kerja. Aspek

pertama dari *the eight principles of legality* yang dikemukakan oleh Fuller memiliki *concern* terhadap cakupan dari Undang-Undang tersebut. Secara jelas, apabila dilihat dari segi generalitas yang didefinisikan oleh Fuller sebagai sebuah syarat utama dari Undang-Undang, maka UU Cipta Kerja telah dapat memenuhi unsur tersebut dengan baik.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, generalitas dari Undang-Undang dimaksudkan agar UU tersebut tidak hanya berlaku bagi kalangan tertentu ataupun hanya berlaku sempit dengan menyelesaikan kasus-kasus tertentu saja. Pada aspek ini, UU Cipta Kerja tentu bersifat sangat general karena dapat digunakan untuk mengatur tentang prosedur perizinan usaha secara umum dengan batasan beberapa sektor yang saling terkait. Undang-Undang ini juga menjadi acuan bagi para pengusaha, mulai dari mereka yang menjalankan bisnis dengan resiko rendah hingga bisnis yang memiliki resiko tinggi. Selain itu, cakupan dari aturan hukum yang terangkum di dalam *Omnibus Law* dapat mengintegrasikan prosedur perizinan dari pusat ke daerah sehingga tercipta harmoni dan integrasi antar aturan hukum yang berlaku. Dengan demikian telah terlihat bahwa UU Cipta Kerja memiliki kekuatan yang lebih jika dibandingkan dengan Undang-Undang lain dalam perspektif generalitas dari cakupan wilayah pengaturannya.

Aspek yang kedua dari prinsip legalitas adalah publikasi. Dalam konteks ini, Fuller menekankan pentingnya publikasi saat perumusan maupun pengesahan dari sebuah Undang-Undang. Publikasi menjadi bagian penting sebagai bentuk edukasi dan penjarangan partisipasi masyarakat sehingga aturan tersebut dapat ditaati dan berlaku secara optimal untuk mencapai *morality of aspiration* yang menjadi dasar dari pembuatan regulasi tersebut. Kendati demikian, aspek ini sepertinya belum Nampak optimal dalam praktek pembuatan dan pengimplementasian UU Cipta Kerja. Sebagaimana kemudian hal ini dibuktikan

dengan adanya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa UU Cipta Kerja terbukti mengalami cacat formil sehingga dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Salah satu dasar dari adanya permohonan judicial review terhadap UU Cipta Kerja adalah keresahan masyarakat yang menganggap bahwa Undang- Undang ini tidak terpublikasikan dengan baik sehingga aspirasi masyarakat tidak terangkum dan data yang simpang siur paska diundangkannya UU Cipta Kerja. Masyarakat kesulitan untuk menemukan draft naskah akademik yang valid dan juga naskah resmi yang telah diundangkan.

Selain itu, aspek publikasi yang masih lemah telah membuat masyarakat sebagai subyek hukum dari aturan tersebut mengalami kendala dalam memahami muatan materi dan *morality of aspiration* yang dimiliki oleh pemerintah ketika menentukan *morality of duty* yang ada di dalam aturan tersebut. Sebagai konsekuensinya, penolakan dan kritik dari berbagai kalangan mulai muncul sesaat setelah peraturan tersebut diundangkan. Pemangkasan terhadap kewenangan- kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah terkait dengan pemberian izin usaha, pengawasan yang terpusat dan penghapusan sanksi pidana sangat meresahkan masyarakat. Selain kemudian menjadi sebuah corak sentralisasi kekuasaan, *Omnibus Law* yang dituangkan dalam UU Cipta Kerja dipandang tidak memihak pada pemerhati isu lingkungan hidup.

Kondisi ini tentu menjadi konsekuensi logis dari penerapan model *Omnibus Law* yang memang banyak dipergunakan pada sistem *common law* (Muhammad Insa Ansari, 2020). Tujuan utama dari pembuatan *Omnibus Law* adalah untuk mengefektifkan proses legislasi sehingga tercipta kesatuan aturan hukum yang harmonis dan terintegrasi. Namun di sisi lain, kekurangan dari bentuk *Omnibus Law* terdapat pada : (a) pengabaian ketentuan formal dari pembuatan Undang- Undang; (b) mempersempit ruang partisipasi dan keterbukaan publik; (c) menambah beban

regulasi apabila terjadi kegagalan dalam penerapannya.

Aspek ketiga berkaitan dengan sifat prospektif dari Undang- Undang yang dibuat. Dalam konteks ini, UU Cipta Kerja telah menjadi ujung tombak bagi pemerintah untuk mempermudah izin investasi di masa yang akan datang. Dengan demikian, sudah dapat dipastikan jika kemudian aturan ini digunakan untuk menyongsong kebutuhan investasi Indonesia di masa yang akan datang. Penerapan strategi peningkatan investasi yang didasarkan pada *best practice* prosedur perizinan investasi merupakan cara pemerintah untuk menyiapkan birokrasi Indonesia agar dapat bersaing dengan negara- negara lain di kemudian hari. Untuk itu maka dapat dikatakan bahwa aspek prospektif dari UU Cipta Kerja memiliki kekuatan dan keutamaan dibidang investasi dan pengadministrasian pemerintah.

Aspek keempat dari prinsip legalitas Fuller mensyaratkan adanya kejelasan pada muatan materi yang ada di dalam Undang- Undang sehingga adresat dari Undang- Undang tersebut tidak mengalami kesulitan dalam menaatinya. Dalam konteks UU Cipta Kerja sebagai sebuah *Omnibus Law*, aspek ini cukup sulit untuk terpenuhi. Selain karena adanya perubahan pendekatan yang dilakukan dalam memberikan izin investasi (dari *license approach* menjadi *risk-based approach*), terdapat terlalu banyak sektor yang diatur secara bersamaan sehingga mengurangi kejelasan sistematika dari Undang- Undang tersebut.

Aspek kelima berkaitan dengan harmonisasi antar regulasi dalam peraturan yang ada di dalam sistem hukum yang sama. Terkait dengan aspek ini, tentu saja UU Cipta Kerja memiliki keunggulan dan kekuatan jika dibandingkan dengan Undang- Undang yang lainnya. Hal ini terlihat pada tujuan dari pembuatan model *Omnibus Law* yang ingin memangkas aturan- aturan hukum yang saling terpisah sehingga tidak ada lagi tumpang tindih kebijakan yang dapat menghambat iklim

investasi di Indonesia. Pemusatan kebijakan yang berada di tangan presiden dengan adanya NSPK merupakan sebuah jaminan dari adanya kepastian bahwa tidak ada lagi aturan hukum yang kontradiktif. Bahkan, presiden memiliki kewenangan untuk mencabut Perda yang bertentangan dengan arahan presiden.

Keenam, Undang- Undang yang dibuat oleh pemerintah tidak boleh meminta sesuatu yang mustahil untuk dilakukan. Tentu saja hal ini tidak ada di dalam UU Cipta Kerja. Sebagai Undang- Undang yang dirancang untuk mempermudah izin berusaha, meningkatkan investasi dan memangkas prosedur perizinan yang berbelit, tentu pemerintah tidak akan meminta para pengusaha untuk memenuhi syarat investasi yang tidak mungkin didapatkan. Sebagaimana juga telah diterangkan sebelumnya, usaha dengan resiko rendah hanya diminta untuk mendaftarkan diri, usaha dengan resiko sedang diminta untuk menerapkan standar usaha dan usaha dengan resiko tinggi saja yang tetap harus memiliki izin lingkungan dan AMDAL.

Ketujuh, terkait dengan konsistensi dari aturan *Omnibus Law* yang diberlakukan, sampai saat ini, MK masih menanggukkan implementasi dari aturan tersebut. Hanya bagian kelayakan secara formil yang harus dibenahi untuk dapat memastikan bahwa UU Cipta Kerja tidak melewati batas waktu yang diberikan oleh MK sehingga menjadi inkonstitusional secara permanen. Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa tidak ada perubahan materi yang akan dilakukan oleh pemerintah terkait dengan Undang- Undang tersebut. Hal ini perlu untuk menjadi perhatian karena UU Cipta Kerja dibuat untuk memastikan bahwa akan ada perbaikan dan peningkatan pada iklim investasi di Indonesia. Untuk dapat menarik investor masuk ke Indonesia, maka dibutuhkan aturan hukum yang konsisten dan dapat menjaga stabilitas serta kepastian hukum di masa berjalannya investasi dari perusahaan tersebut.

Aspek terakhir dari prinsip legalitas yang dikemukakan oleh Fuller menekankan pada kesesuaian antara aturan yang diundangkan dengan penegakan hukum terhadap aturan tersebut. Aspek ini belum dapat terlihat secara jelas karena pemberlakuan UU Cipta Kerja yang masih ditanggukkan oleh MK berarti bahwa belum ada penegakan yang dapat dilakukan terhadap aturan tersebut. Kendati demikian, *Omnibus Law* yang disahkan oleh pemerintah telah menghapuskan sanksi pidana yang mungkin dapat dijatuhkan kepada pelanggarnya dan menggantikan hukuman tersebut dengan sanksi administratif. Ketentuan ini dapat melemahkan penegakan dari ketentuan yang termuat di dalam UU Cipta Kerja dan memastikan bahwa terdapat perlindungan bagi masyarakat yang ada di sekitar ataupun yang terdampak dari usaha yang dilakukan.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari pemaparan tentang Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai sebuah bentuk *Omnibus Law* yang dimiliki oleh Indonesia berdasarkan pada kriteria *the eight principles of legality* yang dikemukakan oleh Fuller, maka terdapat kelemahan dan kelebihan dari Undang- Undang tersebut. Aspek publikasi, kejelasan muatan hukum dan kesesuaian antara pengundangan serta penegakan aturan tersebut masih perlu diperkuat. Keterbatasan aspirasi masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah konsekuensi dari bentuk *Omnibus Law*, namun pemerintah tetap harus menjalankan fungsi publikasi sebagai bentuk edukasi bagi para adresat dari UU tersebut. Penghilangan sanksi pidana dan menggantikannya dengan sanksi administratif dapat melemahkan penegakan terhadap aturan yang telah dibuat oleh pemerintah untuk melindungi para investor tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Lon L Fuller, 1963. *The morality of law*. Yale Law School.
- [2] Gul, R., El Nofely, A.M.O., 2021. *The Future Of Law From The Jurisprudence Perspective For Example: The Influence Of Science & Technology To Law*, *AI Law. Sociological Jurisprudence Journal* 4, 99–104. <https://doi.org/10.22225/scj.4.2.2021.99-104>
- [3] John Rawls, 1971. *Theory of Justice*, Original. ed. The Belknap Press of Harvard University Press, London.
- [4] Lon L Fuller, 1958. *Positivism and Fidelity to Law—A Reply to Professor Hart*. *Harvard Law Review* 71.
- [5] Raz, J., 1979. *The authority of law: essays on law and morality*. Clarendon Press ; Oxford University Press, Oxford : New York.
- [6] Tomy Michael, 2020. *Bentuk Pemerintahan Perspektif Omnibus Law*. *Jurnal Ius Constituendum* 5.
- [7] Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, 2021. *Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15.
- [8] Muhammad Insa Ansari, 2020. *Omnibus Law untuk Menata Regulasi Penanaman Modal*. *Jurnal RechtsVinding* 9.
- [9] Agus Suntoro, 2021. *Implementasi Pencapaian secara Progresif dalam Omnibus Law Cipta Kerja*. *Jurnal HAM* 12.
- [10] Dewi Sartika Putri, 2021. *Penerapan “Omnibus Law” Cipta Kerja di Indonesia Efektif atau Tidak? Studi Tinjauan Berdasarkan Sistem Hukum di Indonesia*. *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, 523–540.
- [11] Eka N.A.M. Sihombing, Srining Widati, Cynthia Hadita, 2020. *Penerapan Omnibus Law dalam pembentukan Peraturan Daerah*. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 7.
- [12] H.L.A Hart, 2001. *The Concept of Law*, kedua. ed. Oxford University Press, Oxford.