

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu “Indonesia ialah Negara hukum”. Sebagai negara hukum demokrasi, peraturan perundang-undangan dipandang dapat menjawab semua permasalahan pada setiap lini kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai produk hukum peraturan perundang-undangan dianggap sebagai hal yang obyektif karena dibuat dalam proses dan teknis penyusunan yang taat pada asas hukum oleh lembaga perwakilan rakyat. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, memang tidak dijelaskan batasan pengertian apa itu undang-undang, pada Pasal 20 UUD 1945 hanya menyebut kewenangan dari DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan Presiden.<sup>1</sup> Di dalam negara demokrasi, rakyatlah yang memegang kedaulatan maka dari itu rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang menerima mandat kepercayaan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan negara tidak boleh menetapkan sendiri segala sesuatu yang menyangkut kebijakan bernegara yang akan mengikat warga negara dengan beban-beban kewajiban yang tidak disepakati oleh mereka sendiri.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta Utara, hlm.21.

<sup>2</sup> Ibid, hlm.22.

Peraturan Perundang-undangan ialah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>3</sup> Peraturan perundang-undangan tertulis menempati posisi sangat penting dalam kancah 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 oleh banyak faktor dan kepentingan. Artinya peraturan perundang-undangan yang dibuat seiring berjalannya waktu bisa saja berubah atau dihapus dengan mengikuti perkembangan yang ada pada masyarakat.<sup>4</sup>

Menurut Roscoe Pound perlu dilakukan studi sosiologis pada saat mempersiapkan pembuatan undang-undang dimana pada pembentukannya tidak cukup hanya melalui metode perbandingan yang dinilai ilmiah. Sedangkan menurut D'Anjaou adanya kaitan erat antara pembuatan undang-undang dan habitat sosialnya. Orang tidak membuat undang-undang dengan cara duduk dalam satu ruangan dan kemudian memikirkan undang-undang apa yang akan dibuat, menurutnya hal tersebut 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

---

<sup>3</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>4</sup> Sirajuddin dkk, 2015, *Legislative Drafting*, Setara Press, Malang, hlm. 21

ditangani oleh pemerintah dan baru pada akhirnya menjadi agenda pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Undang-Undang adalah ketaatan asas hukum yang diatur secara hirarkis. Hal tersebut dapat dipahami dari teori jenjang hukum oleh Hans Nawiasky. Norma hukum dari suatu negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.<sup>6</sup> Susunan hirarki peraturan perundang-undangan menjadi salah satu asas yang sangat penting dalam proses dan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Adapun jenis-jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu terdiri atas:<sup>7</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Asas hukum merupakan kaidah penilaian yang sangat fundamental dalam suatu sistem hukum. Satjipto Raharjo menyatakan bahwa, asas hukum merupakan

---

<sup>5</sup> Ibid hlm. 21-22

<sup>6</sup> Soeprapto Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 44.

<sup>7</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

“Jantungnya” peraturan hukum. Karena menurut Sajipto, asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.<sup>8</sup> Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>9</sup>

- 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.

Pemerintahan Indonesia resmi mengesahkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta lapangan kerja pada tanggal 2 November 2020, undang-undang ini disusun menggunakan metode *Omnibus Law*.<sup>10</sup> Perlu kita ketahui bersama bahwa Istilah ‘*Omnibus Law*’ atau lebih dikenal sebagai *omnibus bill* adalah sistem hukum yang berasal dari negara penganut sistem *Common Law*. Kata ‘*omnibus*’ berasal dari bahasa Latin, *omnis*, yang berarti untuk semuanya, atau banyak. *Omnibus law* atau *omnibus bill* berarti sebuah undang-undang yang mengatur dan mencakup berbagai jenis materi muatan yang berbeda-beda.

---

<sup>8</sup> Sirajuddin dkk I, op.cit, hlm.30.

<sup>9</sup> Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>10</sup> <https://news.detik.com/berita/d-5238921/jokowi-resmi-teken-uu-cipta-kerja> (Dalam tulisan Danu Damarjati, Ibnu Hariyanto) Diakses tanggal 4 Agustus 2021.

Keberadaannya ini dapat mengamandemen beberapa undang-undang sekaligus.<sup>11</sup> Menurut Pakar Hukum Tata Negara Fahri Bachmid di dalam dunia ilmu hukum, konsep “*omnibus law*” merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik.<sup>12</sup>

Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan sistem hukum *Civil Law*. Sistem hukum Eropa Kontinental adalah tradisi hukum yang berkembang di Eropa Daratan. Dalam sejarah hukum modern, Prancis dapat disebut sebagai negara paling dulu menggunakan sistem ini. Sistem hukum Kontinental mengutamakan hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Oleh karena itu negara-negara yang menggunakan sistem hukum kontinental selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis bahkan dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang (kodifikasi). Sistem hukum Civil Law berbeda dengan sistem hukum Common Law yang lebih mengutamakan putusan hakim sebagai rujukan penyelesaian suatu perkara. Dalam sistem Civil Law seperti di Indonesia untuk menjamin hak-hak setiap warga negara dibutuhkan banyak peraturan perundang-undangan, hal tersebut adalah suatu yang wajar mengingat

---

<sup>11</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5dc8ee10284ae/mengenalkan-omnibus-law-dan-manfaatnya-dalam-hukum-indonesia> (Dalam tulisan Arasy Pradana A. Azis) Diakses tanggal 5 Desember 2020.

<sup>12</sup> Bagir Manan, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 144.

begitu luasnya wilayah dan keberadaan pemerintahan daerah tentu dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk daerah.<sup>13</sup>

Di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan atau hierarki perundang-undangan di Indonesia yang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang mana belum memasukkan konsep Omnibus Law sebagai salah satu asas dalam sumber hukum. Karena sistem hukum Indonesia yang menganut sistem Civil Law menjadi salah satu penyebab belum dikenalnya konsep Omnibus Law. Melihat dari proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam konsep Omnibus Law yang mana seharusnya Undang-Undang yang dihasilkan dari hasil aspirasi rakyat bukan hasil aspirasi kepentingan individu, kelompok atau golongan tertentu.<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian masalah di atas maka Penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada penulisan ini Penulis akan akan lebih spesifik mencari, mengumpulkan dan membahas bagaimana pembentukan peraturan perundang-undangan menurut konsep Omnibus Law di Indonesia. Untuk itu Penulis ingin mencoba meneliti terkait latar belakang diatas dengan judul : ANALISIS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KONSEP OMNIBUS LAW DI INDONESIA.

## **B. Rumusan Masalah**

---

<sup>13</sup> Sirajuddin dkk II, op.cit, hlm.8.

<sup>14</sup> <https://www.bbc.com/indonesia/omnibus-law:hal-hal-yang-perlu-anda-ketahui-mengenai-perampingan-aturan>, Diakses tanggal 4 Agustus 2021.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka Penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

- Bagaimana pembentukan peraturan perundang-undangan menurut konsep Omnibus Law di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulisan proposal skripsi ini yaitu:

- Untuk menganalisis pembentukan peraturan perundang-undangan dengan konsep Omnibus Law di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai sumbangan pengembangan pemikiran mengenai perbandingan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep Omnibus Law dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada selama ini di Indonesia.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran bagi Fakultas Hukum Univeristas Tanjungpura terkhusus dalam bidang Hukum Tata Negara terkait perbandingan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep Omnibus Law dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada selama ini di Indonesia.

### **E. Kerangka Pemikiran**

## 1. Tinjauan Pustaka

### 1.1. Pengertian *Omnibus Law*

Pengertian *Omnibus Law* dimulai dari kata *Omnibus*. Kata *Omnibus* berasal dari bahasa Latin dan berarti untuk semuanya. *Omnibus Law* adalah sistem hukum yang berasal dari negara penganut sistem Common Law. 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 varius purposes*, dimana artinya berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan, bila digandeng dengan kata *Law* yang maka dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua.<sup>15</sup>

Menurut Prof Mahfud MD “Pada tahun 1830 di kota paris, Prancis untuk pertama kalinya hadir sebuah bus yang bisa mengangkut barang dan orang sekaligus ke satu tujuan yang sama. Konon, saat itu belum ada bus yang dipakai untuk mengangkut orang dan barang sekaligus alias di bawa secara terpisah-pisah. Bus itu disebut *omnibus*. Kemudian nama *omnibus* tersebut dipakai oleh negara-negara Amerika latin untuk sebuah istilah hukum yang bisa mengatur banyak lewat sebuah undang-undang”.<sup>16</sup>

Menurut Pakar Hukum Tata Negara Fahri Bachmid di dalam dunia ilmu hukum, konsep *Omnibus Law* merupakan suatu konsep produk hukum yang

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, 1981, *Hukum Masyarakat & Pembangunan*, Alumni, Bandung, hlm. 29.

<sup>16</sup> Arham S, dan Saleh A, 2019, *Omnibus Law Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, PETITUM, (<https://doi.org/10.36090/jh.v7i2>) di akses pada 7 Desember 2020.



berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistic Sedangkan menurut Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Savitri, *Omnibus Law* diartikan sebagai sebuah undang-undang (UU) yang dibuat untuk menysar isu besar yang ada di suatu negara. “Selain menysar isu besar, tujuannya juga untuk mencabut atau mengubah beberapa UU.<sup>17</sup>

## 1.2. Karakteristik *Omnibus Law*

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak ada Pasal yang mengatur secara khusus mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Konsep *Omnibus Law*. Konsep *Omnibus law* muncul dari kebiasaan dalam sistem hukum common law sejak tahun 1937. *Omnibus law* pernah dipraktekkan di beberapa negara seperti Irlandia, Kanada, dan Amerika Serikat. Sebagai contoh penerapan *omnibus law* di Irlandia telah berhasil untuk menghapuskan 3.225 UU menjadi cukup satu UU saja. *Omnibus law* menjadi suatu terobosan dalam upaya menyederhanakan peraturan yang ada di Indonesia. Black menjelaskan bahwa *omnibus law* berusaha untuk menjadikan keragaman undang-undang menjadi satu undang-undang saja. Asshidiqie menjabarkan bahwa praktek *omnibus law* dapat digunakan dalam tiga keadaan yaitu undang-undang yang akan diubah berkaitan secara langsung, undang- undang yang akan diubah tidak berkaitan secara langsung, dan undang - undang yang akan dibuah tidak berkaitan, tetapi dalam praktek bersinggungan.

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, loc.cit.

Substansi dari *omnibus law* tersebut nantinya akan lintas sektor bidang hukum. Hal ini jelas bertolak belakang dalam pembentukan undang-undang dalam *civil law system* yang tegas dan rigid substansinya terbatas pada judul undang-undang tersebut.

*Omnibus law* merupakan format pembentukan Undang-Undang yang bersifat menyeluruh dengan turut mengatur materi Undang-Undang lain yang saling berkaitan dengan substansi yang diatur oleh Undang-Undang yang diubah atau dibentuk. Dengan format pembentukan Undang-Undang Omnibus ini, pembentukan satu undang-undang dilakukan dengan mempertimbangkan semua materi ketentuan yang saling berkaitan langsung ataupun tidak langsung yang diatur dalam berbagai undang-undang lain secara sekaligus. Hal tersebut juga ditegaskan oleh Mirza Satria Buana sebagaimana dikutip oleh Sulasi Rongiyati bahwa *omnibus law* dapat dianggap sebagai Undang-Undang 'Sapu Jagat' yang dapat digunakan untuk mengganti beberapa norma hukum dalam beberapa Undang-Undang. Dalam sistem hukum *civil law*, konsep *omnibus law* tersebut belum pernah terdengar karena dalam sistem hukum *civil law* tersebut lebih mengedepankan kodifikasi peraturan untuk mengatasi tumpang tindih dan parsialnya peraturan yang ada. Maksud kodifikasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah (1) himpunan berbagai peraturan menjadi undang-undang; hal penyusunan kitab undang-undang; (2) penggolongan hukum dan undang-undang berdasarkan asas-asas tertentu dalam buku undangundang yang baku; (3) pencatatan norma yang telah dihasilkan oleh pembakuan dalam bentuk buku tata bahasa, seperti pedoman lafal, pedoman ejaan, pedoman pembentukan

istilah, atau kamus; (4) pemberian nomor atau lambang pada perkiraan pos, jurnal, faktur, atau dokumen lain yang berfungsi sebagai alat untuk membedakan pos yang satu dengan lainnya yang termasuk satu golongan. Kodifikasi tersebut merupakan sebutan untuk hasil dari suatu upaya menghimpun aturan-aturan perundang-undangan dalam satu kitab undang-undang. Upaya untuk menghimpun peraturan tersebut disebut sebagai mengkodifikasi.

Kodifikasi jelas sangat berbeda dengan Undang-Undang *omnibus* yang menggantikan banyak undang-undang yang telah ada. Undang-undang yang saat ini telah ada substansinya dapat diadopsi ke dalam Undang-Undang *omnibus* dengan penyesuaian-penyesuaian atau di ganti dengan substansi yang baru. Sedangkan kodifikasi sama sekali tidak akan membuat undang-undang baru yang selanjutnya menggantikan undang-undang yang sudah ada melainkan hanya sekedar mengumpulkan berbagai undang-undang kedalam satu kitab undang-undang hasil dari kodifikasi akan menjadi pengganti undang-undang yang telah masuk dalam daftar kodifikasi. *omnibus* berbeda dimana kodifikasi hanya mengumpulkan aturan undang-undang yang sudah ada untuk dijadikan dalam satu kitab atau buku. Sedangkan undang-undang *omnibus* tersebut berusaha untuk menggantikan undang-undang yang sudah ada dan terjadi tumpang tindih norma antara undang-undang satu dengan yang lain. Kodifikasi hanya dapat dilakukan terhadap undang-undang yang memiliki muatan norma yang sama bidang hukumnya. Untuk undang-undang *omnibus* tersebut dapat mengumpulkan berbagai macam undang- undang yang terkait dengan topik undangundang omnibus yang akan dibuat. Bila ditinjau dari norma hukumnya, upaya kodifikasi

tidak akan memunculkan aturan hukum baru karena kodifikasi hanya sebatas mengumpulkan aturan hukum yang telah ada. Undang-undang *omnibus* nantinya dapat memunculkan aturan hukum yang baru lagi dimana aturan hukum yang baru tersebut kemungkinan akan mengganti, memodifikasi, atau menghilangkan aturan hukum yang lama.<sup>18</sup>

### 1.3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*, asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*, asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginse*, asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*, asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*, asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*, asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*, asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids*

---

<sup>18</sup> Prabowo A.Setyo dkk, *Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia*, Jurnal Magister Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 3-4.

*beginsel*, asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.<sup>19</sup>

Jika dihubungkan pembagian atas asas formal dan materiil yang sesuai dengan asas negara hukum di Indonesia, maka pembagiannya dapat dikelompokkan. Dimana asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan yang termasuk ke dalam asas-asas materiil yaitu, asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Di samping itu materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan dan kebangsaan serta kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan serta kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan

---

<sup>19</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 228.

perundang-undangan tersebut mencerminkan bentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Jika itu diterapkan ke dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik yang sesuai dengan asas-asas yang sudah tercantum di dalam undang-undang tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keadilan. Menurut A. Hamid S. Attamimi peraturan perundang-undangan yang baik adalah pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, dimana meliputi: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi serta Asas-asas lainnya.<sup>20</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan lembaga yang kredibel, yang diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua

---

<sup>20</sup> Ibid.

asas-asas harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan NKRI yang berasaskan Pancasila sebagai dasar fundamentalnya. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum asli dari Indonesia menjadi asas yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila berperan penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Asas yang di adopsi dari konsep negara hukum Pancasila memiliki kebenaran yang telah diakui oleh bangsa Indonesia sejak dulu sampai sekarang. Konsep negara hukum Pancasila sudah tidak diragukan lagi kebenarannya dalam mewujudkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas dalam konsep negara hukum Pancasila dapat dijabarkan dan direalisasikan menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas pembentukan peraturan perundang undangan harus menganut asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Asas merupakan norma yang harus terwujud dalam peraturan perundang-undangan dan yang berlaku memaksa. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi,

hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan; Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu; Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.<sup>21</sup>

Asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:<sup>22</sup>

1. Asas kejelasan tujuan

Asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Asas ini mengartikan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

---

<sup>21</sup> Van de Vlies, 1987, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 175.

<sup>22</sup> Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

4. Asas dapat dilaksanakan

Asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan

Asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

6. Asas kejelasan rumusan

Asas ini mengartikan 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 di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

7. Asas keterbukaan

Asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### 1.4. Konsep-konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau plan dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.<sup>23</sup>

Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat. Perwujudan nilai-nilai norma hukum dalam masyarakat terbentuk melalui aturan perundang-undangan. Aturan perundang-undangan yang dibentuk harus memenuhi rasa keadilan. Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Bernard Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, hlm. 88.

<sup>24</sup> Sajipto Rahardjo, 2006, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm. 140.

Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat. Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dalam membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip: Pertama, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. Kedua, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau posterior mengesampingkan hukum yang lama atau prior. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. Ketiga, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.<sup>25</sup>

Berdasar teori negara hukum, bangsa Indonesia seharusnya mengedepankan supremasi hukum agar terwujudnya keadilan. Keadilan dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan karena tujuan dari hukum itu sendiri untuk memberikan keadilan. Dalam teori perundang-undangan, pembentukan perundang-undangan yang baik harus berpedoman pada Staatfundamentalnorm yaitu Pancasila. Dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut mengadopsi prinsip dan nilai-nilai Pancasila guna terwujudnya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia yaitu perlindungan Hak Asasi Manusia dalam memperoleh keadilan.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa konsep. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila yaitu merealisasikan prinsip-prinsip keadilan berupa nilai-nilai yang terkandung di

---

<sup>25</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 74.

dalam Pancasila ke dalam norma hukum, penjelasan tentang konsep tersebut, mengharuskan nilai-nilai Pancasila yang mengandung kebenaran tentang keadilan harus direalisasikan ke dalam norma hukum yang menghasilkan kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum akan berdiri seimbang dengan keadilan karena kepastian hukum sudah mengadopsi nilai-nilai kebenaran tentang keadilan Pancasila. Oleh sebab itu, distribusi manfaat akan tercapai sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia.<sup>26</sup>

Konsep pembentukan peraturan perundangundangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama perlindungan hak dalam memperoleh keadilan. Konsep pembentukan peraturan perundangundangan harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia karena hukum ada dari manusia dan untuk manusia sebagai subyek hukum. Hukum dibentuk untuk manusia sehingga Hak Asasi Manusia harus diwujudkan dalam perlindungannya yang dilakukan oleh hukum. Pembentukan peraturan perundangundangan yang baik tentunya mengedepankan Hak Asasi Manusia agar kepastian hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi termasuk perlindungan terhadap hak dalam memperoleh keadilan. Di dalam nilai-nilai Pancasila, Hak Asasi Manusia tercermin dari sila ketiga yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Memanusiakan manusia sebagai makhluk yang beradab sebagai manusia dan memberikan keadilan seluas-luasnya bagi manusia dalam perlindungan hak dan kewajibannya yang dilakukan oleh negara.

---

<sup>26</sup> Febriansyah Ferry Irawan, 2016, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, STAI Muhammadiyah, Tulungagung, hlm. 227.

Konsep pembentukan peraturan perundangundangan yang baik harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum sesuai dengan asas equality before the law. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak bagi manusia dalam memperoleh keadilan hukum. Hukum tidak memandang strata sosial seseorang di dalam hukum, akan tetapi hukum harus memberikan persamaan bagi semua manusia dalam memperoleh keadilan. Pembentukan peraturan perundangundangan tentunya harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum karena hukum dibentuk untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan sehingga dalam proses perlindungannya, hukum tidak memandang kondisi strata sosial seseorang dalam memperoleh perlindungan hukum. Pembentukan peraturan perundangundangan jika mengedepankan asas equality before the law akan mewujudkan peraturan perundangundangan yang mampu melindungi seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh perlindungan hukum termasuk perlindungan dalam memperoleh keadilan.

Konsep pembentukan peraturan perundangundangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan merupakan asas yang digunakan dalam membentuk suatu aturan perundangundangan. Pembentukan peraturan perundangundangan sudah menjadi kewajiban dalam pembentukannya untuk menggunakan asas-asas peraturan perundangundangan agar peraturan perundangundangan yang dibentuk mempunyai kepastian yang memiliki keadilan dan manfaat bagi orang banyak. Asas-asas peraturan perundangundangan merupakan landasan bagi terbentuknya

peraturan perundang-undangan yang baik, jika suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dengan mengindahkan asas-asas peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan perundang-undangan tidak akan memberikan tujuan hukum yang baik, tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi orang banyak. Oleh karena itu, asas-asas peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat Indonesia. Lembaga kredibel ini meliputi pemegang kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasar modal demokrasi, maka konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat, dan dengan mandat yang sah dari rakyat memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki kekuatan hukum yang sah yang diakui oleh seluruh masyarakat dalam memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat.<sup>27</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun

---

<sup>27</sup> Ibid, hlm. 228.

adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan (yurisprudensi) serta doktrin-doktrin hukum.<sup>28</sup> Lebih lanjut mengenai penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.<sup>29</sup>

Penulis menggunakan penelitian hukum normatif dengan melakukan deskriptif analisis melalui pendekatan yuridis normatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Konsep, perspektif, teori, dan paradigma yang menjadi landasan teoritis penelitian ini mengacu pada kaidah hukum yang ada dan berlaku atau pada ajaran hukum dari para pakar hukum terkemuka

## **2. Jenis Pendekatan**

Jenis Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis Pendekatan Perundang-Undangan (*The Statute Approach*), Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dan Pendekatan Analisis Konsep Hukum (*Analytical & Conseptual Approach*).

## **3. Sumber Data/Bahan Hukum**

---

<sup>28</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.33.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm.36.



Dalam penelitian selalu diperlukan bahan atau data yang akan dicari dan kemudian diolah yang selanjutnya dikaji dan dianalisis untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian yang diajukan.<sup>30</sup> Adapun sumber data / bahan hukum yang akan digunakan sebagai dasar untuk menunjang penelitian ini adalah berasal dari sumber data / bahan hukum primer dan sekunder.

**a) Bahan Hukum Primer**

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

**b) Bahan Hukum Sekunder**

Adapun bahan hukum Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, artikel, dan pendapat para ahli hukum serta hasil yang dapat mendukung penelitian ini.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang Penulis lakukan ialah dengan cara mengumpulkan bahan hukum yaitu mengumpulkan undang-undang, buku-buku dan artikel atau jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

---

<sup>30</sup> Ibid, hlm.41.

Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan proposal ini.

## **5. Teknik Analisis Data**

Data yang berhasil dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder akan disusun dengan menggunakan analisis kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif berupa uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi hukum atau non hukum. Analisis kualitatif, yaitu analisis yang bersifat mendeskripsikan data yang diperoleh dalam bentuk uraian kalimat yang logis, selanjutnya diberi penafsiran dan kesimpulan.