

## BAB II

### TINJAUAN KONSEPTUAL

#### A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Perundang-Undangan

##### 1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Secara umum perundang-undangan merupakan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Attamimi, istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah “*wettelijke regels*” atau “*wettelijke regeling*”, walaupun demikian istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah “perundang-undangan” dan dalam konteks lain digunakan istilah “peraturan perundang-undangan”. Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Perbedaan penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk didalamnya untuk menjelaskan beragam bentuk dan jenis perundang-undangan. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan/hirarki dari perundang-undangan dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.<sup>24</sup>

Menurut Solly Lubis yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara, dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau

---

<sup>24</sup> Huda, Ni'matul & Nazriyah, R., *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Pedia, 2011, hlm. 4.

penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara”, sedangkan dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.<sup>25</sup>

Lebih lanjut menurut Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi, selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.<sup>26</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak pernah menjelaskan dengan pasti makna dari Peraturan Perundang-undangan. Namun maknanya sendiri telah dirumuskan dalam Undang-

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

Undang No. 12 Tahun 2011 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2019

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah 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.

Menurut Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.<sup>27</sup>

Sementara menurut pandangan Jimly Assidique, pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang

---

<sup>27</sup> Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2006, hlm. 3.

ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.<sup>28</sup>

Peraturan perundang-undangan dalam negara hukum (*rechtsstaat*), berfungsi bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.<sup>29</sup>

## 2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain.<sup>30</sup>

- a. Undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.” Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai

---

<sup>28</sup> Assidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Presss, 2006, hlm. 326.

<sup>29</sup> Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 91.

<sup>30</sup> Huda, Ni'matul & Nazriyah, R., *Op Cit.*, hlm.12.

berikut: “Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahului.” Artinya dari asas ini

adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku.

- b. Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat. Makna asas ini adalah sebagai berikut: a) Adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar; dan b) Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat undang-undang.
- c. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).
- d. Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*). Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Konsekuensi hukum asas *lex superiori derogate lex inferiori* ialah:
  - 1) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;

- 2) Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;<sup>31</sup>
  - 3) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.<sup>32</sup>
- e. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundang-undang yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.<sup>33</sup>
- f. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*). Maksudnya adalah undang-undang atau peraturan yang terdahulu (lama) menjadi tidak berlaku apabila penguasa yang berwenang memberlakukan undang-undang

---

<sup>31</sup> Sugiarto, Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm.62.

<sup>32</sup> Sjarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.78-79.

<sup>33</sup> Sugiarto, Umar Said, *Op Cit.*, hlm.64.

atau peraturan yang baru dalam hal mengatur objek yang sama, dan kedudukan undang-undang atau peraturannya sederajat.<sup>34</sup>

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>35</sup> Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas penyelenggara pemerintah yang baik (*baginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas penyelenggara pemerintahan yang baik dimaksud adalah:

- a. Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir*)
- b. Asas tidak bertindak sewenang-wenang (*kennelijke onredelijkheid/willekeur*)
- c. Asas perlakuan yang sama (*gelijkheidsbeginselen*)
- d. Asas kepastian hukum (*rechtzekerheid*)
- e. Asas memenuhi harapan yang ditimbulkan (*gewekte verwachtingen honoreren*)
- f. Asas perlakuan yang jujur (*fair play*)
- g. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*)
- h. Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan (*motivering*).<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm.64-65.

<sup>35</sup> Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 226.

<sup>36</sup> Al Atok, A. Rosyid, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Jatim: Setara Press, 2015, hlm.25.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

- i. kejelasan tujuan;
- j. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- k. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- l. dapat dilaksanakan;
- m. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- n. kejelasan rumusan; dan
- o. keterbukaan

Materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas-asas meliputi: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Terkait dengan penelitian ini hanya akan menfokuskan pada asas keterbukaan. Yang dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### 3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:

- 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.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) undang-undang ini terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) undang-undang ini juga menyebutkan bahwa terdapat PeraturanPerundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyaikekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh PeraturanPerundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law*.

Berdasarkan hal tersebut maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*.

## **B. Tinjauan Umum tentang *Omnibus Law***

### **1. Pengertian *Omnibus Law***

Definisi *omnibus law* dimulai dari kata *omnibus*. Kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin dan berarti untuk semuanya. 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*, di mana 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>37</sup>

*Omnibus law* merupakan sebuah konsep penyusunan undang-undang yang didalamnya berisi merubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan dalam beberapa undang-undang. Konsep ini biasanya berkembang di wilayah negara *common law* yang menggunakan sistem hukum *anglo saxon*. Negara-negara tersebut seperti Amerika Serikat, Inggris, Belgia, serta Kanada. Penawaran untuk menerapkan konsep ini biasanya dilakukan karena adanya obesitas peraturan dan aturan yang saling tumpang tindih. Apabila permasalahan regulasi tersebut diselesaikan dengan cara sebagaimana revisi undang-undang seperti biasanya, maka akan memakan waktu yang lebih lama serta biaya yang cukup banyak. Terlebih lagi apabila dalam prosesnya terjadi permasalahan ketidaksesuaian kepentingan, maka akan memakan waktu yang lebih lama lagi.<sup>38</sup>

*Omnibus law* sebagai konsep pembuatan peraturan dengan menggabungkan beberapa peraturan-peraturan yang substansi pengaturannya berbeda menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*). *Omnibus law* mengandung lebih dari satu muatan pengaturan, inilah mengapa *omnibus law* didefinisikan sebagai hukum untuk semua. Akan tetapi keberadaan undang-undang hasil *omnibus law* yang keberadaannya mengarah sebagai undang-undang payung akan menimbulkan

---

<sup>37</sup> Agnes, Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law", *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, Edisi 3, 2019, hlm. 302.

<sup>38</sup> Busroh, Firman Freaddy, "Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *Arena Hukum*, Vol. 10, No. 2, (Agustus, 2017), hlm. 241.

permasalahan mengenai kedudukannya dikarenakan secara teori perundang-undangan di Indonesia, di mana Indonesia tidak mengenal konsep *umbrella act* karena kedudukan atau posisi semua undang-undang sama.

Pakar Hukum Tata Negara Fachri Bachmid berpendapat bahwa *omnibuslaw* adalah sebuah konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi produk hukum besar dan holistic.<sup>39</sup> *Omnibuslaw* sendiri didefinisikan sebagai metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut ketentuan dalam undang-undang atau mengatur ulang beberapa ketentuan yang terdapat dalam undang-undang kedalam satu undang-undang (tematik).

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa *omnibus law* adalah undang-undang yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi, *Omnibus law* juga disebut sebagai langkah untuk menerbitkan satu undang-undang yang bisa memperbaiki sekian banyak undang-undang yang selama ini dianggap tumpang tindih dan menghambat proses kemudahan berusaha. Dengan diberlakukannya satu undang-undang untuk memperbaiki beberapa undang-undang yang diharapkan menjadi jalan keluar mengatasi permasalahan di sektor ekonomi, karena dengan undang-undang yang terlalu banyak masih mengatur dan dapat saling bertentangan.

---

<sup>39</sup> Manan, Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 144.

## 2. Tujuan *Omnibus Law*

Penerapan konsep *omnibus law* dalam pembentukan suatu regulasi. Adanya tujuan tersebut merupakan kelebihan tersendiri dari penerapan konsep *omnibus law*. Diantara tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif dan efisien;
- b. Menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi;
- c. Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif;
- d. Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama;
- e. Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan omnibus regulation yang terpadu;
- f. Adanya jaminan kepastian huku dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.<sup>40</sup>

*Omnibus law* merupakan sebuah konsep yang akan diterapkan pada empat undang-undang yang kesemuanya merupakan usulan dari pihak pemerintah. Undang-undang yang menganut konsep *omnibus law* yakni Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Lapangan Kerja. Undang-Undang Cipta Kerja sendiri memiliki 11 kluster pengaturan, dari 11 kluster tersebut sedikitnya terdapat 3 kluster yang telah menjadi perhatian Ombudsman Republik Indonesia yakni kluster penyederhanaan perizinan tanah, persyaratan investasi, dan kemudahan berusaha.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 247.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Cipta Kerja, tujuan *omnibus law* adalah untuk menciptakan lapangan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata. Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi kehidupan yang layak melalui poin-poin sebagai berikut:

- a. Kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan (UMKM) serta perkoperasian;
- b. Peningkatan ekosistem investasi;
- c. Kemudahan berusaha;
- d. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja; dan
- e. Investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan undang-undang dari konsep *omnibus law* belum diatur. Undang-undang hasil konsep *omnibus law* merupakan tradisi dari *system common law* dan bukan *civil law* yang dianut oleh Indonesia. Undang-undang hasil *omnibus law* bisa mengarah sebagai undang-undang payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain. Tetapi, Indonesia justru tidak menganut undang-undang payung karena posisi seluruh undang-undang adalah sama sehingga secara teori peraturan perundang-undangan apabila ingin dijadikan undang-undang payung maka kedudukannya harus diberikan legitimasi dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Praktik untuk melakukan perubahan kedudukan melalui undang-undang akan memakan waktu yang cukup lama ditambah lagi memang tidak

ada ikhwal kegentingan yang memaksa sehingga konsep tersebut hanya dapat dilihat melalui isi ketentuannya, apakah bersifat umum atau detail seperti undang-undang biasa. Jika bersifat umum, maka tidak semua ketentuan yang dicabut melainkan hanya yang bertentangan saja. Tetapi jika ketentuannya detail, akan menjadi soal jika dibenturkan dengan *lex specialis derogat legi generalis*,<sup>41</sup> karena dengan adanya *omnibus law*, maka secara otomatis peraturan tingkat daerah juga harus mematuhi aturan baru dari konsep *omnibus law* sehingga akan menambah rantai perubahan dan penyesuaian konsep tersebut di level pelaksana daerah.

### 3. Pengertian Cipta Kerja

Ciptakerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.<sup>42</sup> Kemudian dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mendefinisikan ciptakerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

---

<sup>41</sup> Agnes, Fitryantica, *Op Cit*, hlm. 307.

<sup>42</sup> Arham, Suwandi, "Omnibus Law dalam Perspektif Hukum Indonesia", *Jurnal Petikum*, Vol 7, No. 2, hlm. 117.

Tiga bulan sejak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan mulai berlaku, Pemerintah mengesahkan 49 aturan pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja setelah sebelumnya mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi pada tahun 2020. Sebanyak 45 Peraturan Pemerintah dan 4 Peraturan Presiden disahkan pada tanggal 2 Februari 2021. Pengesahan aturan ini sesuai dengan Pasal 185 Undang-Undang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan dari undang-undang wajib ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan mulai berlakunya undang-undang.

Terbentuknya Undang-Undang Cipta Kerja menunjukkan telah ada politik hukum dari eksekutif untuk dilanjutkan melalui proses legislasi. Saat ini pemerintah sedang melakukan aktivitas untuk menentukan pola atau cara membentuk hukum dan memperbaiki hukum melalui proses legislasi, sehingga terbentuk suatu *legal policy* yang bersifat sebagai hukum yang akan diberlakukan untuk penciptaan lapangan kerja. Ini berarti politik hukum dari Undang-Undang Cipta Kerja adalah pembentukan hukum dengan menerapkan *omnibus law* dalam perumusan hukum untuk peningkatan investasi sehingga terciptanya lapangan kerja.

### **C. Teori Negara Hukum**

Istilah Negara Hukum memiliki nama lain yaitu *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Kedua terminology tersebut disokong oleh dua latar belakang sistem

hukum yang berbeda. Istilah “*Rechtsstaat*” merupakan buah pemikiran untuk menentang *absolutisme*, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Sedangkan istilah “*Rule of Law*” berkembang secara evolusioner yang bertumpu atas sistem hukum Anglo Saxon.<sup>43</sup> Walaupun memiliki perbedaan, namun hal demikian sekarang ini tidak dipermasalahkan kembali karena keduanya memiliki tujuan yang sama dalam perlindungan hak asasi manusia.

Konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Friedrich Julius Stahl, Paul Laband, Fichte dengan menggunakan istilah Jerman yaitu “*Rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan Alberth Venn Dicey melalui istilah “*Rule of Law*”. Adapun unsur-unsur negara hukum *Rechtsstaat* menurut Friedrich Julius Stahl yaitu:

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
2. Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; dan
4. Adanya Peradilan Administrasi.

Sedangkan unsur negara hukum menurut Alberth Venn Dicey dalam *Rule of Law* memuat:

1. *Supremacy of Law*;
2. *Equality before the law*; and
3. *Due Process of Law*.

---

<sup>43</sup> El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 21.

Disamping kedua tokoh tersebut, *The International Commission of Jurists* menjabarkan ciri dari negara hukum sebagai negara yang harus tunduk kepada hukum, pemerintah yang menghormati hak-hak individu, serta peradilan yang bebas dan tidak memihak. Sedangkan Jimly Asshiddiqie menguraikan unsur negara hukum ke dalam 12 prinsip yaitu: *Supremacy of law, equality before the law, due process of law* atau asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, transparansi dan kontrol sosial.<sup>44</sup>

#### **D. Teori Pembentukan Hukum**

Pembentukan hukum perlu adanya pedoman yang menjadi dasar untuk menghindari kesalahan atau kecacatan dalam pembentukan hukum tersebut. Menurut Van Der Vlies (birohukum.pu.go.id), asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dibagi dalam dua kelompok, yakni:

1. Asas-asas formil. Berkaitan dengan kejelasan tujuan (*beginsel vanduidelijke doelstelling*), organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*), dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), dan konsensus (*het beginsel van de consensus*).

---

<sup>44</sup> Asshiddiqie, Jimly, "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer", Paper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam *Simbur Cahaya* No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614, 2004, hlm. 23.

2. Asas-asas materiil. Memuat hal-hal yang berkaitan dengan terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*), perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*), kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), dan pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengamanatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta asas materi muatan. Karena dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan;
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Asas dapat dilaksanakan;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Asas kejelasan rumusan; dan
7. Asas keterbukaan.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Febriansyah, Ferry Irawan, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Perspektif*, Vol. 21, No. 3, 2016, hlm. 24.

Pembentukan peraturan perundang-undangan juga memuat asas materi muatan yang tercantum dalam Pasal 6 ayat(1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam perspektif pembentukan hukum, Fuller mengemukakan mengenai asas atau *principle of legality* sebagaimana dikutip oleh Ali Marwan,<sup>46</sup> yang menyebutkan bahwa terdapat 8 (delapan) aspek kegagalan dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu kegagalan untuk mencapai keteraturan itu sendiri, kegagalan publikasi, tidak boleh berlaku surut, kegagalan dalam membuat peraturan yang mudah dimengerti, kegagalan dalam mengharmonisasikan peraturan, ketidaksesuaian dengan kemampuan pemegang kepentingan, perubahan hukum yang terlalu sering, dan tidak adanya kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan di lapangan.

---

<sup>46</sup> Marwan, Ali, "Criticising Enactment of Law Fiction Theory", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, No.16, Vol. 3, 2016, hlm. 255-256.