



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research
Volume 3 Nomor 3 Tahun 2023 Page 10719-17033
E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246
Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Penerapan Omnibus Law Dalam Sistem Legislasi Nasional Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Erlangga Hamid Putra Zakaria
Universitas Sam Ratulangi
Email: erlanggazakaria176@gmail.com

Abstrak

Salah satu upaya dalam melakukan perbaikan aturan hukum yang ada dengan menggunakan konsep *Omnibus Law*. istilah *omnibus law* secara resmi diperkenalkan oleh Presiden Joko Widodo pada pidato yang disampaikan dalam upacara pelantikan Presiden pada 20 Oktober 2019 di dalam Rapat Paripurna MPR-RI. Sampai saat ini, pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode omnibus baru diterapkan dalam pembentukan undang-undang (Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan). Berbagai problematika dalam pembentukan *Omnibus Law* mendorong pihak-pihak untuk mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan *Judicial Review* tersebut kemudian dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi kemudian menetapkan bahwa implementasi dari Undang-Undang Cipta Kerja harus ditangguhkan karena adanya cacat formil dalam proses pembuatan Undang-Undang tersebut. Menyikapi hal tersebut, Pembentuk undang-undang kemudian telah menetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3 Perubahan Kedua). Undang-undang ini menjadi landasan bagi pembentuk undang-undang untuk dapat menggunakan metode omnibus dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: *Omnibus Law, Sistem Legislasi Nasional*

Abstract

One of the efforts to improve existing legal regulations is by using the concept of the Omnibus Law. The term omnibus law was officially introduced by President Joko Widodo in a speech delivered at the Presidential inauguration ceremony on 20 October 2019 at the MPR-RI Plenary Meeting. Until now, the formation of laws and regulations using the omnibus method has only been implemented in the formation of laws (the Job Creation Law and the Law on Harmonization of Tax Regulations). Various problems in the formation of the Omnibus Law prompted parties to submit a judicial review to the Constitutional Court. The request for Judicial Review was later partially granted by the Constitutional Court. Through Decision Number 91/PUU-XVIII/2020, the Constitutional Court then determined that the implementation of the Job Creation Law must be suspended due to a formal flaw in the process of making the Law. In response to this, the legislators then stipulated Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation (Second Amendment Law P3). This law is the basis for legislators to be able to use the omnibus method in drafting statutory regulations.

Keywords: *Omnibus Law, National Legislation System*

PNDAHULUAN

Sistem hukum yang dianut oleh Indonesia sampai saat ini bercirikan sistem hukum eropa kontinental, disamping berlaku juga sistem hukum adat dan sistem hukum islam. Karena dalam penerapannya Indonesia cenderung pada ajaran positivisme hukum, dimana hukum dimaknai sebagai peraturan yang tertulis berisikan norma hukum dan dibuat oleh penguasa yang berwenang serta adanya ketaatan dari masyarakat atas peraturan tersebut sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan yang baku (Ahmad Redi, 2018: 1).

Proses legislasi atau pembentukan undang-undang memiliki kedudukan strategis yang menentukan arah pembangunan sebuah negara hukum. Jika di total sampai dengan awal tahun 2023 berdasarkan data yang dihimpun oleh *Peraturan.go.id* jumlah peraturan di Indonesia berjumlah 45.890 dengan rincian 4.177 peraturan pusat (termasuk di dalamnya 1.729 undang-undang dan 217 peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu)), 18.128 peraturan menteri, 4.923 peraturan lembaga pemerintah non kementerian, dan 18.662 Peraturan daerah. Jumlah peraturan perundang-undangan sebanyak itu akan berpotensi menimbulkan masalah *overregulasi* yang akan menghambat pembangunan.

Salah satu upaya dalam melakukan perbaikan aturan hukum yang ada dengan menggunakan konsep *Omnibus Law*. *Omnibus Law* adalah metode yang digunakan untuk membuat sebuah regulasi atau undang-undang yang mencakup banyak subyek atau materi pokok

untuk tujuan tertentu yang ingin dicapai guna menyimpangi suatu norma peraturan. Rancangan peraturan Omnibus cenderung berbeda dengan kebanyakan peraturan yakni dalam hal jumlah materi muatan yang dicakup, jumlah pasal yang diatur (ukuran), dan sisi kompleksitas muatannya. Biasanya dalam sebuah Undang Undang Omnibus berisi hampir semua substansi materi muatan yang saling berhubungan (Muhammad Azhar, 2019 : 171).

Selama ini, dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, para pembentuk undang-undang baik Presiden, DPR ataupun DPD dalam prosesnya menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 12 Tahun 2011/UU P3) sebagai sebuah pedoman sesuai amanat konstitusi Pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kedudukan undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, memiliki kedudukan yang sama di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun, keberadaan undang-undang yang dibentuk dengan menggunakan metode *Omnibus Law*, secara tidak langsung menempatkan posisi undang-undang *Omnibus Law* berada lebih tinggi secara hierarki dibandingkan dengan undang-undang lainnya karena pembentukan undang-undang *Omnibus Law* cenderung akan memiliki *output* undang-undang payung (*Umbrella Act*) (Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara, 2020: 78).

Berbagai problematika dalam pembentukan *Omnibus Law* tersebut mendorong pihak-pihak untuk mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan *Judicial Review* tersebut kemudian dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi kemudian menetapkan bahwa implementasi dari Undang-Undang Cipta Kerja harus ditangguhkan karena adanya cacat formil dalam proses pembuatan Undang- Undang tersebut. Menyikapi hal tersebut, Pembentuk undang-undang kemudian telah menetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undang-undang (UU P3 Perubahan Kedua). Undang-undang ini menjadi landasan bagi pembentuk undang-undang untuk dapat menggunakan metode omnibus dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pembahasan di atas menurut penulis, kehadiran omnibus law berdampak sangat besar dalam sistem legislasi nasional. Menjadi menarik apakah dengan kehadiran *omnibus law* seketika itu juga akan mereduksi eksistensi dari suatu undang-undang yang materi muatannya memiliki keterkaitan dengan *omnibus law* tersebut? Kompleksitas materi muatan dari *omnibus law* tentunya memiliki perbedaan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, sehingga apakah dalam proses pembentukan *omnibus law* memiliki perubahan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3)? Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, Penulis kemudian tertarik untuk mengangkat judul dalam penelitian kali ini yaitu: "PENERAPAN OMNIBUS LAW DALAM SISTEM LEGISLASI NASIONAL MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022"

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah Jenis penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif analitik. Dalam penelitian kali ini penulis menggunakan dua pendekatan yakni pendekatan undang-undang (*Statue Approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif kemudian ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan dalam penelitian kali ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaruh Omnibus Law Terhadap Peraturan Perundang-Undang yang Terkait

a. Omnibus Law dan Konflik Norma Hukum

Secara definisi, *omnibus law* berarti satu aturan yang terdiri dari banyak muatan. Kata *omnibus* itu sendiri secara harfiah bermakna satu bus dengan banyak muatan. Artinya pada konteks *omnibus law* sebagai hukum atau dalam hal ini undang-undang, penekanan atau karakteristik *omnibus law* adalah pada substansi muatan undang-undang yang menggunakan model *omnibus law* itu sendiri (Rio Christiawan, 2021: 1-2)

"*Omnibus Law*" atau istilah lainnya yakni "*Omnibus Bill*" adalah Praktik pembentukan undang-undang dengan mengubah beberapa undang-undang sekaligus dan dimasukkan ke

dalam satu undang-undang. Dalam sejarahnya, yang dianggap sebagai kasus pertama penerapan metode ini ialah ketika parlemen Kanada mengesahkan Undang-Undang Perkeretaapian yang menggabungkan 2 (dua) dokumen perjanjian (*railway agreements*) menjadi satu undang-undang pada tahun 1888. Namun, sebelum kasus ini, ada pendapat lain yang mengatakan bahwa yang Amerika Serikat-lah yang terlebih dulu menetapkan *omnibus legislative technique* bukan Kanada (Jimly Asshiddiqie, 2020: 8).

Pada abad ke-19, Amerika Serikat sudah pernah membentuk sebuah *omnibus bill* yang terkait dengan peristiwa "*The Compromise of 1850*" (Kompromi 1850). Undang-undang yang dirancang oleh Senator Henry Clay dari Kentucky tersebut mengumpulkan 5 (lima) undang-undang yang terpisah menjadi satu kesatuan naskah. Rancangan Undang-Undang ini kemudian dikenal sebagai "*The Fugitive Slave Act*" dinilai paling terkenal karena menggabungkan 5 (lima) Undang-Undang yang dikecam luas oleh para pendukung penghapusan perbudakan (*abolitionists*), tetapi juga ditentang oleh banyak tokoh yang pro perbudakan. Namun pada akhirnya, meskipun mendapat penolakan rancangan undang-undang *omnibus* ini tetap disetujui dan disahkan sesuai dengan maksud dan tujuannya, sehingga perang saudara dan perpecahan dapat dicegah dan tertunda satu dekade (Jimly Asshiddiqie, 2020: 8-9)

Di Indonesia, istilah *omnibus law* secara resmi diperkenalkan oleh Presiden Joko Widodo pada pidato yang disampaikan dalam upacara pelantikan Presiden pada 20 Oktober 2019 di dalam Rapat Paripurna MPR-RI. Namun jauh sebelum peristiwa tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, ide *omnibus law* telah sering di bahas di lingkungan pemerintahan, melalui Focus Group Discussion (FGD) yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Karakteristik *omnibus law* mengingat sifat muatannya yang beragam dan tidak khusus maka *omnibus law* seringkali disebut sebagai aturan pokok maupun aturan payung. Apeldoorn menjelaskan bahwa fungsi undang-undang pokok maupun undang-undang payung adalah sebagai undang-undang konsolidasi atas sebuah tema besar yang pengaturannya terbagi dalam banyak peraturan perundang-undangan dengan tingkatan yang berbeda-beda. Sifat *omnibus law* sebagai aturan payung adalah untuk mengatasi berbagai persoalan sengketa kewenangan yang terjadi karena tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Dengan terciptanya *omnibus law* sebagai aturan payung diharapkan tercipta keseragaman aturan dan kebijakan sebagai bentuk koreksi atas berbagai tumpang tindih atau konflik norma yang mengakibatkan pertentangan hukum, sehingga sebagian kalangan menyebut *omnibus law* sebagai metode omnibus.

Penulis sepakat jika istilah *omnibus law* yang diterapkan di Indonesia, dikatakan sebagai undang-undang payung/ aturan payung selama menunjuk kepada sifat *omnibus law* sebagai sebuah teknik pembentukan undang-undang. Namun penulis tidak sepakat jika *omnibus law* sebagai sebuah undang-undang payung dimaknai secara kedudukan lebih tinggi di banding undang-undang tematik yang diaturnya. Karena Jika ditinjau berdasarkan hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan, undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa setiap undang-undang memiliki kedudukan yang sama di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga kedudukan undang-undang *omnibus law* dengan undang-undang tematik lainnya adalah sama sebagai sebuah undang-undang, namun berbeda dalam sifat dan teknik pembentukannya.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU P3 Perubahan Kedua), dalam rumusan pasal-pasalnya pun tidak menyinggung terkait kedudukan dari *omnibus law* dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional. Karena jika runut dalam rumusan ketentuan Pasal 64 ayat (1a) menyebutkan bahwa Penyusunan Rancangan Peraturan Perundangundangan dapat menggunakan metode omnibus. Metode ini dimaksudkan sebagai metode alternatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Metode omnibus digunakan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Bukan dengan maksud *omnibus law* sebagai suatu jenis peraturan perundang-undangan baru yang lebih tinggi di banding undang-undang.

Konsep *omnibus law* dianggap sebagai jalan keluar pembenahan permasalahan yang disebabkan karena peraturan yang terlalu banyak (*over regulasi*) dan tumpang tindih (*overlapping*). Menunjuk pada kondisi inkonsistensi norma antarperaturan perundang-undangan, baik yang sama tingkatannya maupun yang berbeda tingkatannya. Konflik norma yang merujuk pada pengertian terjadinya pertentangan norma, yakni secara materiel terjadi perbedaan muatan yang diatur antarperaturam perundang-undangan, namun keseluruhan norma tersebut masih berlaku dalam masyarakat. Pertentangan norma menimbulkan ketidakpastian karena melahirkan pilihan norma yang berlaku bagi masyarakat. Akibatnya tidak terjadi keseragaman regulasi, lebih lanjut ketidakseragaman aturan tersebut juga berdampak pada aspek penegakan hukumnya.

Penerapan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara normatif masih relatif baru diterapkan. Sehingga, terlalu terburu-buru jika dikatakan bahwa permasalahan penataan dan penyelesaian tumpang tindih peraturan perundang-undangan, inkonsistensi hukum (konflik norma) di Indonesia dapat terselesaikan secara instan dengan

menerapkan konsep *omnibus law*. Namun seyogyanya upaya dari pembentuk undang-undang baik Presiden maupun DPR dapat diapresiasi sebagai sebuah tujuan yang mulia, yaitu untuk menata dan mereformasi sistem hukum Indonesia terutama sistem legislasi nasional secara menyeluruh dan terpadu berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

b. Konsekuensi Pengesahan Omnibus Law Cipta Kerja dan Omnibus Law Perpajakan

1) Omnibus Law Cipta Kerja

Perdebatan dan pembicaraan terkait *omnibus law* di Indonesia setidaknya dimulai sejak Presiden Joko Widodo menghimbau DPR agar dapat bekerjasama untuk menyusun satu konsep undang-undang yang dapat mengubah beberapa undang-undang secara sekaligus atau bahkan puluhan undang-undang yang disebut dengan *omnibus law*. *Omnibus Law* Cipta Kerja kemudian direalisasikan. Melalui pengesahan *Omnibus Law* Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja menjadi undang-undang. Undang-Undang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) kemudian disahkan dan ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 November 2020 dan menjadi Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

Omnibus law cipta kerja (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020), kemudian dianulir dan dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi, Presiden kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja kemudian telah disahkan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi undang-undang (UU Cipta Kerja Tahun 2023).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja) dalam pembentukannya menggunakan metode omnibus (*omnibus law*) sama seperti UU Cipta Kerja terdahulu. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya undang-undang terkait yang materi muatannya dicakup dalam pasal-pasal Perpu Cipta Kerja. Secara keseluruhan, Sistematika Perpu Cipta Kerja berisi 15 (lima belas) Bab, 186 (seratus delapan puluh enam) Pasal beserta Penjelasan, mengubah/ menghapus/ menetapkan pengaturan baru terhadap 75 (tujuh puluh lima) undang-undang serta mencabut dan menyatakan tidak berlaku 3 (tiga) undang-undang, termasuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Metode Omnibus sebagaimana ketentuan dalam Pasal 64 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menyatakan bahwa metode omnibus adalah metode penyusunan peraturan perundang-undangan yang memiliki 3 (tiga) kriteria yakni:

- 1) memuat materi muatan baru;
- 2) mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
- 3) mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama.

Materi muatan baru dalam metode omnibus terdiri dari: a) materi muatan yang sebelumnya belum diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus; dan/atau b) penambahan materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang diubah dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus. Contoh materi muatan baru sebagaimana dimaksud huruf a) yang terdapat dalam Perpu Cipta Kerja adalah ketentuan dalam Pasal 6 dan Pasal 178 Perpu Nomor 2 Tahun 2022 yang terkait dengan investasi dan kegiatan berusaha. Kedua Pasal ini merupakan rumusan Pasal baru yang muncul bersamaan dengan disahkannya Perpu Cipta Kerja. Dan bukan merupakan Pasal yang diambil dari undang-undang lainnya.

Sedangkan Materi Muatan baru sebagaimana di maksud huruf b) merupakan penambahan materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang diubah melalui *omnibus law* cipta kerja contohnya dalam Penambahan Pasal 46 A-E ke dalam revisi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Undang-Undang Sistem Jamsosnas). Menurut Penulis, penambahan materi muatan baru tersebut, secara tidak langsung memiliki konsekuensi terhadap penambahan jumlah maupun struktur pasal-pasal di dalam Undang-Undang Sistem Jamsosnas. Sehingga dalam penerapan keseluruhan Undang-Undang Sistem Jamsosnas, harus memperhatikan penambahan rumusan Pasal 46 A-E tersebut.

Selain memuat materi muatan baru, melalui metode omnibus juga digunakan untuk mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan dengan syarat memiliki jenis dan hierarkinya sama. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja) secara hierarki dan materi muatan sama dengan beberapa undang-undang terkait yang materi muatannya diubah oleh Perpu Cipta Kerja. Materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diubah oleh Perpu Cipta Kerja antara lain dalam Pasal 81 Bab Ketenagakerjaan yang mengubah Pasal 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Pengundangan Perpu Cipta Kerja, melalui penerapan metode omnibus juga melakukan pencabutan beberapa undang-undang. Pencabutan undang-undang melalui Perpu Cipta Kerja dilakukan terhadap 3 (tiga) undang-undang, yakni *Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 226 jo. *Staatsblad* Tahun 1940 Nomor 450 tentang Undang-Undang Gangguan (*Hinderordonnantie*); Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan; dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Masing-masing undang-undang tersebut secara berturut-turut dicabut melalui Pasal 110, Pasal 116 dan Pasal 185. Pencabutan ketiga undang-undang tersebut juga sekaligus menghilangkan kekuatan mengikat dari ketiganya, melalui narasi "dicabut dan dinyatakan tidak berlaku".

2) Omnibus Law Perpajakan

Rancangan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (RUU HPP) telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP) pada tanggal 29 Oktober 2021. Undang-Undang ini terdiri dari 9 (sembilan) bab dan memiliki enam ruang lingkup pengaturan, yakni Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Program Pengungkapan Sukarela (PPS), Pajak Karbon, serta Cukai (BDK Manado, 2022).

Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan dapat dikategorikan sebagai *omnibus law*, jika di lihat dari cara pembentukannya yang merangkum perubahan terhadap beberapa undang-undang terkait untuk mencapai tujuan tertentu di bidang perpajakan. Undang-undang terkait tersebut antara lain: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan beserta perubahannya; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan beserta perubahannya; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah beserta perubahannya; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai beserta perubahannya; dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

Pembentukan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan secara metode dapat dikategorikan sebagai sebuah *omnibus law* berdasarkan materi muatan yang melakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan undang-undang yang terkait di bidang perpajakan.

Namun menurut penulis secara legalitas tidak memiliki landasan hukum. Karena undang-undang ini lahir sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang menjadi dasar hukum bagi pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus. Jika bercermin pada kasus yang sama yakni pemberlakuan metode omnibus dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, maka secara formil pembentukan, Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan akan bernasib sama dengan Undang-Undang Cipta Kerja jika diajukan uji formil ke Mahkamah Konstitusi.

2. Implementasi Omnibus Sebagai Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a) Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Metode Omnibus

Politik hukum (*rechtspolitik*) merupakan suatu pilar dalam membangun negara hukum yang demokratis dan konstitusional. Pengertian politik hukum sangat beragam, hal ini dikarenakan belum adanya kesatuan pandangan para ahli hukum mengenai politik hukum itu sendiri. Secara substansial adanya kesamaan yang memandang politik hukum merupakan kajian ilmu hukum, namun beberapa pakar hukum seperti Sri Soemantri yang memiliki pandangan bahwa politik hukum merupakan bagian dari hukum tata negara. Membuat definisi tentang politik hukum sama tidak sederhananya dengan membuat definisi tentang "hukum" atau "sistem hukum", artinya definisi politik hukum agar sulit dirumuskan dalam rangkaian yang dapat memberikan pengertian yang utuh tentang apa yang sebenarnya didefinisikan (Tanto Lailam, 2017: 156)

Para ahli kemudian memberikan beberapa pandangannya terkait politik hukum. Padmo Wahjono berpandangan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Kebijakan dasar ini terkait dengan pembentukan norma hukum (pembentukan peraturan perundang-undangan), penerapan hukum dan penegakan hukum. Sedangkan Teuku Mohammad Radhie memiliki pandangan bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum, perkembangan hukum yang dibangun. Definisi tersebut sudah mencakup *ius constitutum* atau hukum yang sedang berlaku pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan dimasa mendatang (hukum yang dicita-citakan) (Tanto Lailam, 2017: 157).

Politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tidak terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-Undang

Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan. Keinginan pemerintah untuk tetap menerapkan metode omnibus dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan juga tidak dapat dikesampingkan menjadi alasan utama pemicu pembentuk undang-undang untuk merumuskan revisi terhadap UU P3. Untuk memahami alasan pentingnya penerapan metode omnibus dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan maka perlu dipahami aspek filosofis, yuridis dan sosiologis.

Secara filosofis, revisi UU P3 dimaksudkan agar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tentu saja *output*-nya berupa produk hukum peraturan perundang-undangan, dapat mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Penerapan metode omnibus memiliki tujuan besar yang dapat disebut sebagai tujuan konsolidasi. Secara sederhana dapat dipahami bahwa model *omnibus law* dipergunakan untuk mengatur atau mengkonsolidasikan banyak persoalan untuk satu tujuan besar. Artinya dalam hal ini undang-undang dengan metode omnibus dipergunakan sebagai bentuk konsolidasi maupun media penyelesaian konflik norma yang melibatkan berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk sinergi antarnorma hukum dan terciptanya kepastian hukum pada satu tema besar yang menjadi tujuan yang hendak dicapai. Tujuan besar dari pengundangan *Omnibus Law* Cipta Kerja oleh Presiden Joko Widodo adalah penciptaan lapangan pekerjaan seluas-luasnya dan investasi. Hal ini sejalan dengan tujuan Negara Indonesia yakni terciptanya masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiel maupun spiritual, sehingga negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak (Penjelasan Perpu Nomor 2 Tahun 2022)

Pada aspek yuridis, tujuan dari *omnibus law itu* sendiri agar terbentuknya konsistensi regulasi dan konsekuensi hukum yang konsisten sehingga tercipta kepastian hukum. Secara yuridis *omnibus law* seringkali dipergunakan sebagai bentuk perbaikan atas konflik norma yang terjadi. Konflik norma yang dimaksud disini ialah pertentangan maupun inkonsistensi antarperaturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Selama ini meskipun telah diberlakukan pedoman pembentukan peraturan perundang-undang melalui UU P3, persoalan konflik norma, tumpang tindih aturan masih belum teratasi. Sehingga perlu ada perbaikan atas konflik norma tersebut, dan metode omnibus dipandang sebagai metode yang paling tepat, efektif dan efisien

untuk diterapkan dalam melakukan tindakan perbaikan. Karena kondisi di Indonesia, pada situasi tingginya persoalan konflik norma, banyaknya tumpang tindih aturan yang bermuara pada lahirnya kewenangan pejabat negara yang saling bertentangan, belum lagi benturan kewenangan akibat otonomi daerah, jika kondisi tersebut diselesaikan satu per satu mengikuti pedoman dalam UU P3, maka membutuhkan waktu yang panjang.

Secara sosiologis, model *omnibus law* dalam peraturan perundang-undangan selain memberikan perlindungan pada masyarakat (seluruh pihak yang tunduk dalam peraturan perundang-undangan tersebut) juga bertujuan untuk menyelaraskan perilaku masyarakat sebagai reaksi atas berlakunya suatu norma hukum, sehingga masyarakat akan mendapat perlakuan yang sama atas situasi yang sama. Demikian juga masyarakat akan berperilaku sama sebagai respons atas suatu kejadian atau guna mencapai tujuan karena adanya norma yang sama sebagai pedoman.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terkait dengan partisipasi masyarakat dampak negatif dari praktik *omnibus law/ omnibus bill* adalah kualitas partisipasi publik yang menurun; kurangnya kepercayaan kepada parlemen; dan perdebatan di ruang publik menjadi tidak fokus dan tidak terarah. Oleh karena itu, salah satu bagian penting dalam revisi UU P3 melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 ialah penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*). Penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab dengan memenuhi tiga prasyarat; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Pada akhirnya omnibus law tidak dapat dilepaskan dari proses politik hukum yang terjadi di Indonesia. Dalam esensinya, politik hukum ini adalah proses perubahan dari hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) menuju pada tujuan yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

b) Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Menggunakan Metode Omnibus

Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan model *omnibus law* dimaksudkan untuk mengatasi kondisi "hiperregulasi" yang menyebabkan konflik norma dan tumpang tindih aturan sehingga berdampak pada pembangunan. Manfaat lain pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus dapat mempermudah, menyederhanakan proses, dan meningkatkan produktivitas dalam penyusunan peraturan. Selain itu, pembentukan peraturan

perundang-undangan dengan metode omnibus dapat secara efektif menyelesaikan berbagai pertentangan norma maupun tumpang tindih aturan yang tersebar dalam banyak aturan.

Dari praktik yang diterapkan di pelbagai negara, menurut Jimly Asshiddiqie dapat diringkas adanya 2 (dua) pola penerapan *omnibus law* dalam praktiknya, yaitu: 1) Satu undang-undang untuk mengubah banyak undang-undang secara sekaligus dengan mengubah bagian-bagian tertentu dari undang-undang itu tanpa dilakukan pencabutan; 2) Satu undang-undang yang mengintegrasikan beberapa undang-undang menjadi satu kesatuan undang-undang yang baru dengan mencabut (atau menyatakan tidak berlaku) semua undang-undang lama yang terkait tersebut sekaligus mengubah sebagian materi undang-undang lama tersebut sesuai dengan kebutuhan (Jimly Asshiddiqie, 2020: 221).

Pola metode omnibus di Indonesia sebagaimana maksud dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 berbeda dengan kedua pola sebelumnya, Menurut penulis adalah merupakan gabungan dari kedua pola yang telah dikemukakan di atas. Misalnya dalam Perpu Cipta Kerja (UU Cipta Kerja 2023), mengubah beberapa ketentuan dalam beberapa undang-undang tanpa mencabut keberlakuannya, antara lain Undang-Undang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Undang-undang ini juga sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku terhadap 3 (tiga) undang-undang.

Penerapan metode omnibus dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya tetap mengikuti pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku selama ini dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Namun terdapat beberapa perbedaan dengan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan tematik lainnya menyesuaikan dengan kekhususan dari metode omnibus.

Sampai saat ini, pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode omnibus memang baru diterapkan dalam pembentukan undang-undang (Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan) tapi menurut penulis kedepannya *omnibus law* tidak hanya menjadi domain dari undang-undang namun dapat juga diterapkan pada jenis peraturan perundang-undangan yang lain, seperti Peraturan Daerah. Hal ini juga berpedoman pada Pasal 64 ayat (1a) dan (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang tidak secara spesifik menyatakan bahwa omnibus adalah sebuah metode dalam penyusunan rancangan undang-undang, melainkan menyatakan omnibus adalah metode yang dapat digunakan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

SIMPULAN

- a. *Omnibus law* berisi berbagai macam substansi pengaturan yang digabungkan dalam satu peraturan perundang-undangan untuk mengatasi berbagai persoalan konflik norma yang tidak mungkin diselesaikan satu per satu. Konsekuensi dari penerapan metode omnibus dalam Undang-Undang Cipta Kerja selain memuat materi muatan yang baru juga melakukan perubahan berupa penambahan materi muatan, perubahan materi muatan dari 75 (tujuh puluh lima) undang-undang terkait termasuk mencabut keberlakuan dari 3 (tiga) undang-undang. Sedangkan dalam Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, secara materi muatan perubahan menggunakan metode omnibus, namun dalam penerapan metode omnibus tersebut tidak memiliki legalitas landasan hukum.
- b. Implementasi pembentukan peraturan perundang-undang dengan menggunakan metode omnibus (*omnibus law*) pada akhirnya tidak dapat dipisahkan dari proses politik hukum yang terjadi di Indonesia. Dalam prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode omnibus pada dasarnya sama dengan prosedur penyusunan peraturan perundang-undang yang telah berlaku selama ini, namun dengan tetap memperhatikan ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, Rajawali Pers, Depok, 2020.
- Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2020.
- Rio Christiawan, *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2021.
- Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017.
- Muhammad Azhar, *Omnibus Law Sebagai Solusi Hiper-Regulasi Menuju Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, *Administrative Law & Governance Journal*, 2019
- BDK Manado, 2022, *Terbentuknya Undang-undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan Bagian 2*, <https://klc2.kemenkeu.go.id/kms/knowledge/terbentuknya-undang-undang-harmonisasi-peraturan-perpajakan-bagian-2-5f9d420d/detail/>,
<https://peraturan.go.id/>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (telah diubah dengan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja