

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM REGULASI DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Sistem Regulasi di Indonesia

1. Asas Pembentukan Regulasi

Begitu pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman untuk memandu pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*), maka konsepsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini mendapatkan perhatian yang tersendiri dari berbagai kalangan pemikir hukum. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam khasanah kepustakaan ilmu hukum, telah banyak sarjana yang mengemukakan berbagai asas-asas hukum itu. Hal ini tentu merupakan bagian dari sumbangsih intelektual demi mewujudkan suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) itu sendiri.¹²

Menurut Maria Farida Indrati S, bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Kreams menyebutkan dengan istilah *staatsliche rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

- a. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- b. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
- c. Metode pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*);

¹² Dayanto, *op.cit*, hlm.30.

- d. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Asas-asas peraturan perundang-undangan, baik itu asas yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas yang melandasi materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikemukakan dalam asas-asas hukum (*rechtbeginselen*). Asas-asas hukum menurut Paul Scholten adalah “*tendenzen, welke ons zedelijk oordeel aan het recht stelt*” (tendensi-tendensi, yang diisyaratkan pada hukum oleh pandangan kesesuaian kita). Selain itu Paul Scholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum (*rechtbeginsellen*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*).¹³

I.C. van der Vlies Membagi asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) kedalam asas-asas yang formal dan yang material. asas-asas formal meliputi:¹⁴

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas material meliputi:

¹³ *Ibid*, hlm.24-25.

¹⁴ *Ibid*, hlm.30.

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*);
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama Dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan Individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengemukakan asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut:¹⁵

- a. Undang-undang tidak berlaku surut.
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Menurut pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur berbagai berbagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;

¹⁵ *Ibid*, hlm.32.

- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antar jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 juga diatur asas-asas yang harus terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan:

- a. Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - 1) Pengayoman;
 - 2) Kemanusiaan;
 - 3) Kebangsaan;
 - 4) Kekeluargaan;
 - 5) Kenusantaraan;
 - 6) Bhineka tunggal ika;
 - 7) Keadilan;
 - 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - 9) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau
 - 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

- b. Selain mencerminkan asas-asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁶

2. Jenis dan Fungsi Regulasi

a. Jenis Regulasi

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 terdiri atas:

- 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.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya, yang dimaksud dengan hierarki adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogate legi inferior*). Selain jenis peraturan perundang-undangan yang

¹⁶ *Ibid*, hlm.30-37.

disebutkan dalam pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, masih ada jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah 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.

b. Fungsi Regulasi

Bagir Manan mengemukakan tentang fungsi peraturan perundang-undangan, yaitu fungsi internal dan eksternal. Fungsi internal lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai berikut:

- 1) Fungsi penciptaan hukum (*recht chepping*);
- 2) Fungsi pembaharuan hukum;
- 3) Fungsi integrasi;

4) Fungsi kepastian hukum.

Sedangkan secara eksternal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai berikut:

- 1) Fungsi perubahan;
- 2) Fungsi stabilisasi;
- 3) Fungsi kemudahan.

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut, menggambarkan/berkaitan dengan lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Setiap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang berbeda. Seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar, Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, serta fungsi peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁷

3. Landasan Pembentukan Regulasi

Ada 4 landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Landasan peraturan perundang-undangan merupakan pijakan atau acuan dasar untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang akuntabel, untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka proses penyusunan maupun substansi materi

¹⁷ Oyo Sunaryo Mukhlas, *Ilmu Perundang-undangan*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2017, hlm.110.

peraturan perundang-undangan tersebut harus bertumpu pada suatu landasan peraturan perundang-undangan sebagai acuannya.¹⁸

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah dasar filsafat, filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi, di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti Pancasila. Semua nilai yang ada di Indonesia akumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan.¹⁹

b. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan

¹⁸ Dayanto, *op.cit*, hlm.10.

¹⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.43.

keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat oleh masyarakat, tidak menjadi huruf huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat.

Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.²⁰ Seperti yang diungkapkan oleh Montesquieu bahwa sebenarnya fungsi pembuat hukum (legislator) semestinya adalah mengukur denyut nadi masyarakatnya dalam rangka menemukan hukum apa yang akan menjamin kesejahteraan dan kestabilan. Tidak kalah dari seorang tabib terlatih yang mencari tahu gejala penyakit, legislator harus bertindak berdasarkan diagnosis yang teliti mengenai penyakit yang terjangkit dan obat untuk menyembuhkannya.²¹

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal. Di dalam landasan yuridis formal

²⁰ *Ibid*, hlm.44.

²¹ Dayanto, *op.cit*, hlm.18.

selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar menetapkan proses dan prosedur penetapannya.

Selain menentukan dasar kewenangan dan dasar hukum juga merupakan data keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, landasan yuridis demikian disebut landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.²²

d. Landasan Politis

I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a mengungkapkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan politis apabila sejalan dengan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan

²² Rosjidi Ranggawidjaja, *op.cit*, hlm.44-45.

pemerintahan negara. Dalam hal ini harus sejalan dengan politik hukum secara menyeluruh. Disamping itu harus sejalan dengan kesiapan penegak hukum yang akan memaksakan norma-norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan dimaksud. Dikatakan oleh M Solly Lubis bahwa landasan politik atau paradigma politik ialah dari kebijakan politik yang menjadi dasar lanjutnya kebijaksanaan dan ketatalaksanaan pemerintah negara.

Misalnya garis politik otonomi daerah yang tercantum dalam TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV Tahun 1973 (GBHN) di masa pemerintahan orde baru, menjadi paradigm politis pembuatan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur pokok-pokok pemerintahan di daerah. Di era reformasi yang menjadi landasan politik antara lain RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) Nasional/Daerah dan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Nasional/Daerah.²³

4. Sistem *Common Law* dan *Civil Law*

Sistem hukum adalah sebuah tatanan hukum yang terdiri dari beberapa subsistem hukum yang memiliki fungsi berbeda-beda namun saling berkaitan antara subsistem hukum yang satu dengan yang lain, untuk mencapai sebuah tujuan yang sama, yaitu terwujudnya keamanan, ketertiban, dan keadilan dalam masyarakat. Berdasarkan definisi tersebut maka dalam sistem hukum yang baik tidak boleh terjadi pertentangan-pertentangan atau tumpang-tindih

²³ Dayanto, *op.cit*, hlm.19.

di antara bagian-bagian yang ada, dan jika pertentangan atau kontradiksi tersebut terjadi, maka sistem itu sendiri yang akan menyelesaikannya sehingga tidak berlarut. Terdapat beberapa macam sistem hukum, namun yang akan diuraikan yakni sistem hukum Eropa Kontinental dan sistem hukum *Anglo Saxon* (Anglo Amerika).²⁴

a. Sistem Hukum Eropa Kontinental

Sistem hukum ini berkembang di negara-negara Eropa daratan seperti Jerman, Belanda, Perancis, Italia, Amerika Latin dan Asia (termasuk Indonesia pada masa penjajahan Belanda). Istilah lain untuk menyebut sistem hukum Eropa Kontinental adalah *Civil Law/Rechstaat* atau Romawi Jerman. Adapun beberapa karakteristik dan sistem hukum ini, yaitu:

- 1) Prinsip utamanya bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk undang-undang yang tersusun secara sistematis dalam kodifikasi;
- 2) Tujuan hukum adalah kepastian hukum;
- 3) Adagium yang terkenal “tidak ada hukum selain undang-undang”;
- 4) Hakim tidak bebas dalam menciptakan hukum baru, karena hakim hanya menerapkan dan menafsirkan yang ada berdasarkan wewenang yang ada padanya;
- 5) Putusan hakim tidak mengikat umum tetapi hanya mengikat para pihak yang berperkara saja;
- 6) Sumber hukum utamanya adalah undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif;
- 7) Pada mulanya hukum hanya digolongkan menjadi dua, yaitu hukum publik (Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana) dan hukum privat (Hukum Perdata dan Hukum Dagang). Namun seiring perkembangan zaman batas-batas antara hukum publik dan hukum privat semakin kabur.²⁵

²⁴ Handri Raharjo, *Sistem Hukum Indonesia; Ketentuan-Ketentuan Hukum Indonesia dan Hubungannya dengan Hukum Internasional*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm.25.

²⁵ *Ibid*, hlm.27.

b. Sistem Hukum *Anglo Saxon* (Anglo Amerika)

Sistem hukum *Anglo Saxon* mula-mula berkembang di negara Inggris, dan dikenal dengan istilah *Rule of Law* atau *Common Law* atau *Unwritten Law* (hukum tidak tertulis) atau sering disebut juga dengan istilah *case law*. Sistem hukum ini dianut di negara-negara anggota persemakmuran Inggris, Amerika Utara, Kanada, dan Amerika Serikat.

Adapun beberapa karakteristik dari sistem hukum ini, yaitu:

- 1) Sumber hukum utamanya adalah putusan-putusan hakim atau putusan pengadilan atau yurisprudensi;
- 2) Melalui putusan hakim, prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum dibentuk dan mengikat umum;
- 3) Putusan pengadilan, kebiasaan dan peraturan hukum tertulis tersebut tidak tersusun secara sistematis dalam kodifikasi;
- 4) Hakim mempunyai wewenang yang luas untuk menafsirkan peraturan-peraturan hukum dan menciptakan prinsip-prinsip hukum baru yang berguna sebagai pegangan bagi hakim-hakim lain dalam memutuskan perkara sejenis;
- 5) Hakim terikat pada prinsip hukum dalam putusan pengadilan yang sudah ada dari perkara-perkara sejenis (asas *doctrine of precedent*);
- 6) Apabila dalam putusan pengadilan terdahulu tidak ditemukan prinsip hukum yang dicari, maka hakim berdasarkan prinsip keadilan, kebenaran dan akal sehat dapat memutuskan perkara dengan menggunakan metode penafsiran hukum;
- 7) Hukum hanya digolongkan menjadi dua, yaitu hukum publik dan hukum privat (hak milik, hukum tentang orang, hukum perjanjian, hukum tentang perbuatan melawan hukum).²⁶

B. Konsep *Omnibus Law* Ditinjau dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011

1. Pembentukan Regulasi Menurut Undang-Undang Republik Indonesia

Nomor 12 Tahun 2011

²⁶ *Ibid*, hlm.28.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011. Sehingga secara teknis diperlukan suatu program legislatif yang baik dan konsep yang memadai. Hal inilah yang menjadi program legislasi nasional dan program legislasi daerah. Dalam pembentukan undang-undang secara komprehensif, ada tiga dimensi yang perlu diperhatikan, yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa ini adalah kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya, dan masa depan yang dicita-citakan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat 3 prinsip yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a. Setia kepada cita-cita Sumpah Pemuda, Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila serta nilai-nilai konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Terselenggaranya negara hukum Indonesia yang demokratis adil, sejahtera, dan damai.
- c. Dikembangkan norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka mendukung dan melandasi masyarakat secara berkelanjutan, tertib, lancar, dan damai serta mengayomi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia.²⁷

Terdapat beberapa ketentuan yang harus dilakukan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, yakni sebagai berikut:

²⁷ Oyo Sunaryo Mukhlas, *op.cit*, hlm.25.

- a. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- b. Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta asas materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011;
- c. Berdasarkan asas-asas dan norma hukum;
- d. Berdasarkan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang merupakan acuan dasar untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang akuntabel;
- e. Terdapat partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik secara lisan maupun tulisan;²⁸

A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut itu dapat disusun asas-asas secara berurutan sebagai berikut:

- a. Cita hukum Indonesia;
- b. Asas negara berdasar hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.²⁹

2. Definisi *Omnibus Law*

Definisi daripada *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 varius purposes*, dimana artinya berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki

²⁹ *Ibid*, hlm.99.

berbagai tujuan. Bila digandeng dengan kata *law* maka dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua.

Menurut pakar Hukum Tata Negara Bivitri Savitri, *omnibus law* diartikan sebagai sebuah Undang-Undang yang dibuat untuk menyasar isu besar yang ada di suatu negara. Selain menyasar isu besar, tujuannya juga untuk mencabut atau mengubah beberapa Undang-Undang. 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.³⁰

3. Kelebihan dan Kekurangan *Omnibus Law*

Beberapa kelebihan *omnibus law* antara lain:

- a. Salah satu upaya terobosan hukum dan penyederhanan hukum.
- b. Solusi bagi inkonsistensi regulasi dan benturan (konflik) antar peraturan perundang-undangan.
- c. Sentralisasi, penyeragaman, penyatuan, keterpaduan antara kebijakan pusat dengan daerah, dan antarkementrian teknis.
- d. Efisiensi birokrasi dan meminimalisir konflik kepentingan antar pihak.
- e. Meningkatkan sinergi dan koordinasi antar pemangku kepentingan.
- f. Jaminan terhadap kepastian, perlindungan, dan keadilan para pemangku kepentingan.

³⁰ Cecep Darmawan, "Kontroversi *Omnibus Law* dalam Perspektif Politik Hukum", *Seminar Omnibus Law Untuk Kesejahteraan Masyarakat?*, UPI Bandung, 2020, hlm.5-6.

Beberapa Kekurangan *omnibus law* antara lain:

- a. Berlaku asas hukum *lex posterior derogate legi priori* (hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama).
- b. *Omnibus law* tidak kebal terhadap gugatan ke Mahkamah Konstitusi.
- c. Pembentukan peraturan perundang-undangan lebih dominan oleh pihak eksekutif.
- d. Akan merubah praktek pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional.³¹

4. Penerapan *Omnibus Law* di Negara lain

Menurut Jimmy Z Usfunan konsep *omnibus law* ini bisa saja hanya menggantikan beberapa pasal di suatu regulasi dan saat bersamaan mencabut seluruh isi regulasi lain. Jimmy menyebut *omnibus law* tak lebih dari sekedar metode dalam menyusun suatu undang-undang.

Selanjutnya Jimmy Z Usfunan menjelaskan implementasi *omnibus law* dalam peraturan perundang-undangan ini lebih mengarah pada tradisi *Anglo Saxon* atau *common law*. Seperti Amerika, Kanada, Irlandia, dan Suriname telah menggunakan pendekatan *omnibus law* atau *omnibus bill*. Misalnya di Irlandia, tahun 2008, Irlandia mengeluarkan sebuah undang-undang tentang sifat yang mencabut kurang lebih 3.225 undang-undang.

Menurut Ahmad Redi setidaknya ada sembilan negara lain yang sudah menerapkan metode *omnibus law* sepanjang sejarah. Misalnya Inggris, Australia, Jerman, Turki, Filipina, Kamboja, Vietnam, Malaysia, dan

³¹ *Ibid*, hlm.18.

Singapura. Menurutnya salah satu keunggulan metode *omnibus law* adalah kepraktisan mengoreksi banyak regulasi bermasalah. Meningkatkan kecepatan dalam penyusunan undang-undang, dengan menyusun sebuah *omnibus law* sekaligus mengoreksi undang-undang bermasalah yang sedang berlaku.³²

C. Otonomi Daerah dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Nilai dan Prinsip Otonomi Daerah

Berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia terkandung dua nilai dasar yang perlu dikembangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dua nilai dasar tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.³³

- a. Nilai unitaris yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Dengan demikian, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.
- b. Nilai desentralisasi teritorial yang diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah yang bersumber dari isi dan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Berdasarkan nilai ini pemerintah diwajibkan untuk

³² *Ibid*, hlm.9.

³³ Yudi Suparyanto, *Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI*, Cempaka Putih, Klaten, 2018, hlm.16.

melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Berkaitan dengan dua nilai dasar tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat kepada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan atau pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian kekuasaan dan kewenangan tersebut.

Amandemen konstitusi membawa perubahan yang signifikan ada pelaksanaan otonomi daerah. Pasal-pasal baru tentang pemerintahan daerah dalam undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945 memuat berbagai paradigma baru dalam arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Pasal baru tentang pemerintahan daerah tercermin dari prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Adapun prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut.³⁴

- a. Prinsip Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat 2). Pasal ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan yang otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini menjelaskan bahwa sudah tidak ada pemerintahan yang sentralistik.
- b. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (pasal 18 ayat 3). Ketentuan ini sudah dapat terlaksana dalam rangka pemilihan kepala daerah. Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerahnya masing-masing.
- c. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat 5). Pemerintah daerah dalam rangka mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang tidak ditentukan sebagai tugas dari pemerintah pusat.

³⁴ *Ibid, hlm.17.*

- d. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A ayat 1). Pasal ini menjelaskan bahwa dalam pembentukan daerah otonom tidak perlu sama atau uniformitas. Bentuk dan kondisi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus daerah tersebut.
- e. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18A ayat 2).
- f. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18B ayat 2). Maksud dari masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, dan negorij. Pengakuan diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak tradisionalnya masih nyata ada dan berfungsi sesuai prinsip negara kesatuan.
- g. Prinsip mengakui dan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (pasal 18B ayat 1). Prinsip ini mendukung keberadaan satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa, baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, maupun desa.

2. Asas-Asas Otonomi Daerah

Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjelaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan pasal 18 ayat 2 ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintah otonom yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak ada lagi unsur pemerintahan yang sentralistik dalam pemerintahan daerah.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan adanya tiga asas otonomi daerah yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Adapun ketiga asas otonomi daerah tersebut dapat diurai sebagai berikut.

a. Asas Desentralisasi

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Adapun menurut Soejito desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.³⁵ Adapun menurut pasal 1 angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Tujuan diterapkan asas desentralisasi dalam otonomi daerah yaitu menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional, meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah, sebagai sarana mempercepat pembangunan daerah, sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat dan daerah, memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan, serta memberikan peluang kepada masyarakat untuk membentuk karier dalam bidang politik dan pemerintahan.

³⁵ *Ibid*, hlm.14.

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Joeniarto dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada alat-alat perlengkapan bawahannya untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang terdapat di daerah. Lain lagi dengan pendapat Irwan Soejito yang mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan kepada pejabat bawahannya sendiri menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.³⁶

Tujuan dilaksanakan asas dekonsentrasi hampir sama dengan tujuan asas desentralisasi. Penerapan asas dekonsentrasi juga mempunyai kelebihan. Kelebihan-kelebihan asas dekonsentrasi sebagai berikut.

- 1) Dapat menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional.
- 2) Kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah dapat mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik, ekonomi, dan administrasi.
- 3) Eksistensi dekonsentrasi dapat mengurangi keluhan-keluhan dan protes-protes daerah terhadap pemerintah pusat.
- 4) Aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam memmuskan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah atau nasional melalui aliran informasi yang intensif disampaikan dari daerah ke pusat.
- 5) Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah dan rakyat di daerah.

³⁶ *Ibid*, hlm.15.

c. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Tujuan diterapkan asas tugas pembantuan sebagai berikut.

- 1) Lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat.
- 2) Memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai potensi dan karakteristiknya.

3. Otonomi Daerah dan Demokratisasi

Keberadaan kebijakan otonomi daerah merupakan bagian yang sangat penting dari agenda demokratisasi kehidupan bangsa. Dengan kata lain, keberadaan kebijakan otonomi daerah dipandang sebagai mekanisme dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila Mawhood kemudian merumuskan tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah sebagai upaya untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness*.

Upaya mencapai tujuan utama ada beberapa syarat yang harus dipenuhi yaitu pemerintah daerah harus dipenuhi untuk mencapai kekuasaan yang jelas,

memiliki pendapatan daerah sendiri, memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah, dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui pemilu. Kebijakan otonomi daerah antara lain bertujuan utama untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian, pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaatnya.³⁷

Selain itu, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan luas atau yang bersifat umum, mendasar, nasional dan strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat. Adapun tujuan lain otonomi daerah sebagai berikut.

- a. Peningkatan terhadap pelayanan masyarakat.
- b. Pengembangan kehidupan yang lebih demokratis.
- c. Keadilan nasional.
- d. Pemerataan wilayah daerah.
- e. Pemeliharaan hubungan antara pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Mendorong pemberdayaan masyarakat.
- g. Menumbuhkan prakarsa serta kreativitas, meningkatkan peran serta ketelibatan masyarakat, dan mengembangkan peran serta fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.³⁸

Adanya rumusan dan tujuan otonomi daerah tersebut, keberadaan kebijakan otonomi daerah akan mampu menciptakan sistem pemerintahan yang

³⁷ *Ibid*, hlm.19-20.

³⁸ *Ibid*, hlm.20.

demokratis. Pada satu sisi masyarakat akan memiliki akses yang lebih besar dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara pada sisi lain, pemerintah daerah sendiri, akan lebih responsif terhadap berbagai tuntutan yang datang dari komunitasnya. Dengan demikian, agenda demokratisasi merupakan sesuatu yang tidak boleh diabaikan dalam pelaksanaan otonomi daerah apabila keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat daerah menjadi target pencapaian.