

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGUJIAN FORMIL PERATURAN  
UNDANG-UNDANG**

**A. Peraturan Perundang-undangan**

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) yang dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu disebut sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Disebut Peraturan perundang (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau *outcome* dari suatu rangkaian aktivitas pengaturan (*regeling*). Peraturan berbeda dengan penetapan. Produk yang bersifat penetapan itu dapat disebut sebagai ketetapan atau keputusan yang tidak berisi aturan. Isinya tidak boleh mengandung materi normative yang bersifat pengaturan dan karena itu tidak dapat disebut sebagai peraturan.<sup>2</sup>

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita *the founding father*, bahwa Negara Indonesia yang dicita-citakan adalah sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan

---

<sup>1</sup> Mustakim, *Pokok-pokok Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2023), hal.24.

<sup>2</sup> Mustakim, *Pokok-pokok Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2023), hal.25.

belaka (*machtsstaat*). Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundangundangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum kontinental. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.<sup>3</sup>

Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan 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>4</sup>

Bahkan ada bentuk khusus yang disebut dengan Peraturan kebijaksanaan, bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang biasa, misalnya Intruksi Presiden, surat-surat edaran yang berisi kebijakan tertentu.

<sup>3</sup> Atok Al Rosyid A., *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang : Setara Pers, 2015), hal. 1.

<sup>4</sup> Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, cetakan keenam, 2006), hal.91.

Menurut Jimly Asshiddiqie, konsep peraturan perundang-undangan mengacu pada keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk hukum ke bawah, yaitu segala produk hukum yang melibatkan peranan lembaga-lembaga yang berfungsi sebagai wakil rakyat berdampingan dengan pemerintah atau yang melibatkan peran pemerintah karena posisi politiknya dalam mengimplementasikan produk legislasi. ditetapkan oleh pemerintah dan lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan tingkatannya masing-masing.<sup>5</sup>

Pakar hukum peraturan perundang-undangan Abdul Hamid Saleh Attamimi menyatakan bahwa istilah peraturan-peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan, sehingga peraturan perundang-undangan mempunyai arti yang lebih sempit karena tidak termasuk *wetten* (undang-undang) dan Tindakan umum pemerintah yang ditetapkan dengan terjemahan Peraturan Pemerintah yang dibuat di Belanda dan ordonansi yang dibuat di Hindia-Belanda. Akan tetapi apabila istilah peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *aglemene verordeningen*, maka pengertiannya menjadi lebih luas karena mencakup Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan ordonansi.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Huda matul Ni'dan Nazriyah R., *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung : Nusa Pedia, 2011), hal.4

<sup>6</sup> Mustakim, *Pokok-pokok Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2023), hal.25.

Secara teoritik tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi, selain itu ajaran Hans Kelsen juga berhubungan dengan teori *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” atau kehendak yang berkuasa.<sup>7</sup>

Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif. Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan

---

<sup>7</sup> Manan Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hal.203.

pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).<sup>8</sup>

Dalam beberapa perundang-undangan diperlukan adanya suatu penjelasan. Penjelasan merupakan interpretasi resmi (*Authentik*) dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud atau latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, serta menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan. Penjelasan suatu peraturan perundang-undangan terdiri atas dua bagian, yaitu penjelasan umum yang berisi penjelasan yang bersifat umum, misalnya latar belakang pemikiran secara yuridis, sosiologis, politis, budaya dan sebagainya, serta penjelasan Pasal demi Pasal yang merupakan penjelasan dari pasal-pasal yang bersangkutan.<sup>9</sup>

Indonesia sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi hukum kontinental, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasionalnya, oleh karena itu, pembangunan nasional selalu diiringi dengan pembangunan sistem hukum yang berkelanjutan dan terintegrasi, hal ini sesuai dengan kebutuhan akan perkembangan struktur hukum dengan budaya hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem

---

<sup>8</sup> Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 3.

<sup>9</sup> Farida Maria, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik pembuatannya*, (Jakarta : Penerbitan Kanisius, 2019). hal.144.

hukum nasional harus dibangun dan dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan sistem hukum nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya kebutuhan rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945.<sup>10</sup>

Menurut Prof. Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian Peraturan Perundang-undangan ialah Aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dikenal sebagai peraturan perundang-undangan. Untuk bagian-bagian berikut, umumnya mengikat, yaitu.<sup>11</sup>

## 2. Peraturan Tertulis

Apa yang dimaksud dengan peraturan tertulis saat ini belum ada definisi yang pasti. Peraturan yang tertulis tidak sama dengan peraturan yang ditulis. Yurisprudensi misalnya, adalah bukan peraturan tertulis, walaupun bentuk fisiknya ditulis. Peraturan tertulis mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah segala

<sup>10</sup> Farida Maria, *Ibid. hal.4.*

<sup>11</sup> Manan Bagir, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan hukum Nasional*, (Bandung : Armico, 1987), hal. 13.

peraturan yang tercantum di dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki perundang-undangan yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang, Peraturan

Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah;

2) Peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang;

3) Pembuatan peraturannya melalui prosedur tentu;

4) Apabila dicermati maka baik Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden tersebut ditempatkan di dalam lembaran negara, dan Peraturan Daerah ditempatkan dalam lembaran daerah. Dengan demikian peraturan tersebut ditempatkan di lembaran resmi.

### 3. Hierarki Perundang-undangan

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD 1945 adalah hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional.

2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)

Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR meliputi Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan

MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan MPR 1960 sampai 2002 pada 7 Agustus 2003.

3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Penganti Undang-

Undang

Dengan persetujuan presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membuat undang-undang yang merupakan peraturan perundang-undangan. Perppu adalah undang-undang dan peraturan yang ditetapkan oleh presiden dalam situasi yang sangat mendesak.

Mekanisme Undang-undang atau Perppu :

- a) Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. DPR dapat menerima atau menolak Perppu tanpa melakukan perubahan.
- b) Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi UU.
- c) Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

4) Peraturan Pemerintah

PP adalah Peraturan perundang-undangan Presiden dimaksudkan untuk memastikan bahwa undang-undang dilaksanakan dengan baik.

PP berfungsi untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

#### 5) Peraturan Presiden (Perpes)

Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dengan maksud untuk melaksanakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam rangka pelaksanaan kekuasaan eksekutif.

#### 6) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi

Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Gubernur dan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi. Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat termasuk dalam Peraturan Daerah.

#### 7) Perda Kabupaten atau Kota

Peraturan daerah kabupaten atau kota ditetapkan oleh DPRD kabupaten atau kota dan disetujui bersama oleh bupati atau walikota. Qanun yang berlaku di kabupaten atau kota di provinsi Aceh dimasukkan ke dalam peraturan daerah kabupaten atau kota.

Hierarki masing-masing bentuk undang-undang tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dasar pemikiran bahwa undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi menjadi landasan pemerataan. Penjajaran masing-masing jenis hukum itulah yang dimaksud dengan hirarki.

## B. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

### 1. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik

Pokok-pokok penuntun pembentukan peraturan perundang-undangan yang efektif adalah hal-hal yang berkaitan erat dengan bab-bab sebelumnya, yang berkaitan dengan Ilmu Perundang-undangan (dalam pengertian terbatas), sebagai ilmu normatif, dalam hal ini berkaitan dengan pembentukan norma-norma. norma dalam peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi tolok ukur atau indikator terciptanya peraturan perundang-undangan yang efektif. Burkhardt Krems mengacu pada bidang hukum yang berkaitan dengan pembuatan undang-undang dan peraturan negara dengan frasa dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut :

- a) Isi Peraturan ;
- b) Bentuk dan Susunan peraturan;
- c) Metode Pembentukan Peraturan;
- d) Prosedur dan Proses Pembentukan Peraturan.

Konsep-konsep hukum yang berkaitan dengannya akan dimasukkan dalam prinsip-prinsip pedoman untuk pembentukan undang-undang negara. Paul Scholten juga menegaskan bahwa asas hukum (*rechtsbeginsel*) tidak sama dengan kaidah hukum (*rechtsregel*). Prinsip

<sup>12</sup> Farida Maria, *Ibid.*, hal.5.

hukum harus terlalu kabur dan tidak mengungkapkan apa-apa atau terlalu banyak untuk memenuhi syarat sebagai aturan hukum. Secara umum, tidak mungkin menerapkan konsep hukum secara langsung melalui penggolongan atau pengelompokan; akibatnya, pertama-tama perlu membuat konten yang lebih konkret. Dengan kata lain, meskipun asas-asas hukum bukanlah hukum, hukum tidak dapat dipahami tanpanya. Scholten melanjutkan dengan mengatakan bahwa merupakan tanggung jawab ilmu hukum untuk menyelidiki dan mencari asas-asas hukum dalam hukum positif.<sup>13</sup>

Dengan menggunakan Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia yang Tepat dapat diharapkan, akan tercipta peraturan perundang-undangan yang baik yang dapat memberikan hasil yang terbaik bagi kemajuan hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### C. Tahapan Pembentukan Undang-Undang

#### 1. Latar belakang terbentuknya Perundang-undangan

Proses atau tata cara pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang, baik oleh

<sup>13</sup> Scholten Paul, *Handleding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht*, (Zwolle: Algemeen deel tjeenk willink, 1945), hal.83.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun oleh pemerintah. Kemudian pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama dilanjutkan dengan pengesahan diakhiri dengan pengundangan.

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Penyusunan Rancangan Undang-Undang Atas Usulan DPR menjadi pedoman pemerintah untuk proses yang telah dilalui hingga Oktober 1988, dan Tata Tertib DPR RI. digunakan untuk mengatur pembahasan kedua rancangan undang-undang tersebut.<sup>14</sup>

Dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang ditetapkan pada tanggal 28 Oktober 1998, maka proses pembentukan undang-undang dilaksanakan dengan berpedoman pada Keputusan Presiden tersebut. Sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dan proses pembahasan dari kedua rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

## 2. Tahapan Penyusunan Undang-Undang

---

<sup>14</sup> Farida Maria, *Ibid.* hal.12.

Ada lima tahap dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia, yang meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;

- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan atau Penetapan;
- e. Pengundangan

Tindakan pembentukan undang-undang dan peraturan perencanaan dikenal sebagai tahap perencanaan. Perencanaan adalah proses konseptualisasi dan pembuatan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan. Tahap penyusunan merupakan tahap untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan. Penyusunan itu, dimulai dari penyusunan:

- a. Naskah akademik;
- b. Landasan filosofis;
- c. Landasan yuridis;
- d. Landasan sosiologis;
- e. Substansi;
- f. Penutup.

Tahap pembahasan merupakan untuk mengupas, membicarakan, memperdebatkan, mengkritik dan membantahi peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Tahap pengesahan atau penetapan adalah merupakan tahap untuk menyatakan, mengakui, membenarkan dan

menetapkan (tidak berubah, meneguhkan, dan menguatkan) peraturan perundang-undangan. Tahap pengundangan adalah pada saat pengumuman peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia,

Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia, dan berita lokal.<sup>15</sup> Didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah ditentukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila dikaji pertimbangan hukum tersebut, maka landasan filosofis penyusunan legislasi di Indonesia adalah dalam rangka menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Landasan sosiologis merupakan faktor atau pembenaran yang menunjukkan bagaimana hukum dibuat untuk menjawab tuntutan masyarakat dengan berbagai cara. Landasan hukum adalah faktor atau justifikasi yang menunjukkan bagaimana peraturan perundang-undangan dibuat untuk menjawab persoalan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang akan diubah atau dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Pada hakikatnya, penyusunan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengatur kepentingan rakyat Indonesia

---

<sup>15</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

itu harus dilaksanakan dengan baik. Penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai atau didasari oleh asas-asas hukum yang baik. Adapun perbandingan asas-asas hukum yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

#### **D. Konsep Umum Omnibus Law**

##### 1. Pengertian Omnibus Law

Omnibus Law diambil dari kata omnibus dan Law. Omnibus itu sendiri berasal dari kata “omnis” dalam bahasa latin yang bermakna “semua” atau “banyak. Sedangkan makna Law adalah “hukum”, sehingga dapat disimpulkan bahwa Omnibus Law adalah hukum yang mengatur semua hal dalam satu bidang. Penggunaan Omnibus yang disambung dengan kata Law sebenarnya jarang digunakan, bahkan tidak terdapat dalam *Black's Law Dictionary*. Istilah yang digunakan adalah Omnibus Bill. Oleh Akibatnya, dari perspektif hukum, kata "Omnibus" biasanya digunakan bersamaan dengan kata "Undang-Undang" atau "Rancangan Undang-Undang", yang merujuk pada peraturan yang dibuat sebagai hasil kompilasi dari banyak undang-undang dengan berbagai substansi. dan level. Para profesional hukum sering menggunakan frasa "Omnibus Law" sebagai undang-undang payung dalam konteks ini.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Yudo, Apa itu Omnibus?, <https://pelitaku.sabda.org/node/872>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2022. Pukul 21:05 WIB.

Omnibus law adalah jenis peraturan perundang-undangan yang menggabungkan beberapa peraturan yang lebih kecil dengan konten peraturan yang berbeda-beda menjadi peraturan yang lebih besar yang berfungsi sebagai kerangka hukum. Dengan hal ini 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 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.<sup>17</sup>

Pakar Hukum Tata Negara Fachri Bachmid berpendapat bahwa Omnibus Law adalah sebuah gagasan tentang produk hukum yang menyatukan berbagai tema, sumber daya, isu, undang-undang, dan peraturan di setiap bidang yang berbeda untuk menciptakan produk hukum yang substansial dan komprehensif.<sup>18</sup>

Omnibus Law sendiri diartikan sebagai metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut ketentuan dalam undang-undang atau mengatur ulang beberapa ketentuan yang terdapat dalam undang-undang ke

<sup>17</sup> Paulus Aluk Fajar Dwi Santoso, 2020, <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasanomnibus-law/> diakses tanggal 18 Oktober 2022. Pukul 22.21 WIB.

<sup>18</sup> Manan Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Gramedia, 1997), hal. 144.

dalam satu undang-undang (tematik).<sup>19</sup>

Tujuan dari Omnibus law adalah untuk mengurangi jumlah aturan. Omnibus law, 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.<sup>20</sup>

Dengan diterbitkannya satu undang-undang untuk memperbaiki sekian banyak undang-undang diharapkan menjadi jalan keluar permasalahan di sektor ekonomi, sebab dengan banyaknya undang-undang tidak bisa dilakukan percepatan karena banyaknya undang-undang masih mengatur dan bisa saling bertentangan.

Konsep ini digunakan oleh negara-negara yang menggunakan sistem hukum *Anglo Saxon Common Law*. Beberapa negara seperti Amerika, Kanada, Irlandia, dan Suriname telah menggunakan pendekatan Omnibus Law atau Omnibus Bill dalam perundang-undangannya. Di Asia Tenggara Omnibus Law pertama kali dipraktikkan oleh negara Vietnam yang pada waktu itu hendak mengadopsi hasil akses dengan WTO (yang selanjutnya disebut sebagai *World Trade Organization*) pada tahun 2006. Untuk mengimplementasikan hal tersebut Perdana Menteri memerintahkan

<sup>19</sup> Silalahi Daud, Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja: Pengertian, Tujuan, dan Manfaat, <https://www.google.com/amp/s/www.dslalawfirm.com/omnibus-law/> diakses tanggal 19 Oktober 2022. Pukul 01:15 WIB.

<sup>20</sup> Putra Antoni, *Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 17 No 1 2020, hal. 222.

Kementerian Hukum setempat untuk melakukan penelitian terkait kemungkinan penerapan pendekatan Omnibus di Vietnam.<sup>21</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai tata cara pembentukan perundang-undangan dengan konsep Omnibus Law. Ini dikarenakan Omnibus Law dalam lingkup negara yang menggunakan sistem hukum *Civil Law* masih sangat jarang sekali menggunakan konsep Omnibus Law dalam proses pembentukan perundang-undangan, meskipun ada beberapa negara yang telah menggunakannya. Pada dasarnya Omnibus Law merupakan sebuah konsep yang sebenarnya tidak berkaitan dengan sistem hukum yang berlaku, namun substansi dari pada Omnibus Law yang menjadikan konsep ini sangat tepat untuk dijadikan sebuah solusi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

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:

1. Kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan (UMKM) serta perkoperasian;

<sup>21</sup> Sholikin Nur M., Mengapa kita harus berhati-hati dengan rencana Jokowi mengeluarkan omnibuslaw, <https://theconversation.com/mengapa-kita-harus-berhati-hati-dengan-rencana-jokowi-mengeluarkan-omnibus-law-126037> diakses tanggal 19 Oktober 2022. Pukul 02:20 WIB.

<sup>22</sup> Arham Suwandi, *Omnibus Law Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Vol. 7, No. 2, hal. 117.

2. Peningkatan ekosistem investasi;
3. Kemudahan berusaha;
4. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja; dan
5. Investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

## 2. Tujuan Omnibus Law

Setiap hal yang diterapkan dalam setiap bidang pastilah memiliki sebuah tujuan. Seperti halnya dalam penerapan konsep omnibus law dalam pembentukan suatu regulasi. Adanya tujuan tersebut merupakan kelebihan tersendiri dari penerapan konsep omnibus law. Diantara tujuannya adalah sebagai berikut :

- a) Menyelesaikan konflik hukum dan peraturan dengan cepat, efektif, dan efisien;
- b) langkah-langkah pemerintah yang seragam untuk meningkatkan iklim investasi baik di tingkat nasional maupun daerah;
- c) Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif ;
- d) Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama ;
- e) Peningkatan koordinasi antar instansi terkait sebagai dampak dari kebijakan omnibus regulasi terpadu yang telah diterapkan;
- f) Adanya jaminan kepastian huku dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Busroh Freaddy Firman, “*Konseptualitas Omnibus Law*”,(Jakarta: Gramedia, 2019). hal.247.

Penataan suatu regulasi dengan menggunakan konsep omnibus law akan sulit ditetapkan dilapangan apabila tidak ada peran serta pemangku kepentingan dan koordinasi antar instansi terkait. Tentunya substansi peraturan perundang-undangan yang baru harus dibuat seefisien mungkin

Adapun adanya penerapan omnibus law memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut:

- a) Membuka kemungkinan kebijakan omnibus regulasi yang diumumkan akan ditolak di rapat paripurna atau dikenakan uji materiil;
- b) Karena tidak terlibat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, lembaga legislatif merasa “dinetralkan”;
- c) Akan berdampak pada stabilitas sistem hukum negara karena orientasi kebijakan pemerintah dapat berubah sesuai keinginan rezim yang berkuasa.

### 3. Omnibus Law di Indonesia

Hukum adalah ketaatan pada aturan-aturan hukum yang tertata dalam suatu hirarki. Gagasan Hans Nawiasky tentang tingkat hukum dapat digunakan untuk memahami hal ini. Persyaratan hukum negara mana pun selalu kompleks dan beragam. Standar di bawah bersumber, dibangun di atas standar yang lebih tinggi, dan dibangun di atas standar yang lebih tinggi lagi, dengan Norma Dasar berfungsi sebagai standar tertinggi.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Farida Maria, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2019), hal. 44.

Salah satu konsep kunci dalam tata cara dan cara penulisan peraturan perundang-undangan adalah pengaturan hirarki peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan undang-undang dari konsep omnibus law tidak termuat di dalam hierarki. Jika melihat sistem hukum Indonesia, dapat dilihat bagaimana hukum konsep omnibus law bisa menjadi payung hukum karena mengatur secara luas dan kemudian memiliki kewenangan atas undang-undang lainnya. Status semua undang-undang identik, sehingga Indonesia tidak memiliki payung hukum. Padahal, satu-satunya peraturan perundang-undangan yang memiliki legal standing adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yang mengubah undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya akan mengkaji ketentuan dalam naskah omnibus law, baik yang bersifat luas maupun spesifik seperti undang-undang biasa, jika penyesuaian tidak dapat dilakukan. Jika sifatnya luas, hanya ketentuan yang bertentangan yang dibatalkan. Namun jika aturannya luas, akan menjadi masalah jika bertentangan dengan dictum *lex specialis derogate legi generalis* (aturan khusus menggantikan undang-undang umum). Karena sudah ada omnibus

---

<sup>25</sup> Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Noor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

legislasi, peraturan daerah harus otomatis mengikuti undang-undang baru yang diberlakukan oleh konsep omnibus law.

Karena tujuan utama omnibus legislasi adalah untuk mengatur lebih lanjut pasal-pasal UUD 1945 Republik Indonesia, maka jika hendak diimplementasikan dalam sistem perundang-undangan Indonesia seringkali akan berbentuk undang-undang. Karena keadaan memaksa sebagai prasyarat perpu tidak bisa menjadi dasar legitimasi materi omnibus law.

Terdapat 5 (lima) langkah menurut M. Nur Sholikin yang harus dilakukan agar omnibus law bisa berjalan efektif dan tidak disalahgunakan. Langkah-langkah tersebut adalah :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggandeng Pemerintah diharuskan untuk memberikan ruang atau melibatkan publik pada setiap tahap proses penyusunannya. Hal ini perlu dilakukan karena omnibus law menyangkut banyak sekali peraturan perundang-undangan yang juga pasti melibatkan banyak pihak pemangku kepentingan sesuai undang-undang yang akan disederhanakan.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Pemerintah harus bersikap transparansi atas pemberian informasi terkait perkembangan dalam proses penyusunan undang-undang omnibus law ini.
- c. Pemetaan regulasi harus dilakukan secara jelas dan terperinci dalam proses penyusunan.

d. Penyusunan undang-undangnya dilakukan untuk mengupayakan keharmonisasian dan keselarasan terhadap undang-undang di atasnya serta dengan undang-undang yang sederajat harus diperhatikan. Hal ini untuk mengurangi tumpang tindih peraturan yang ada.

e. Sebelum dilakukan pengesahan undang-undang, maka perlu dilakukan preview terutama penilaian dampak dan resiko yang mungkin akan terjadi dari undang-undang tersebut.<sup>26</sup>

Sebagaimana kita ketahui bahwasannya konsep omnibus law umum digunakan pada negara-negara yang menganut system pemerintah *common law*. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem *civil law*, sehingga perlu penyelarasan bagaimana agar konsep omnibus law dapat diterapkan dan menjadi solusi akan permasalahan regulasi di Indonesia. Terdapat beberapa unsur yang digunakan dalam penyelarasan penerapan omnibus law, yaitu:

- a. Segi stuktur hukumnya, omnibus law tetap menerapkan sistem hukum nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Segi substansi hukumnya, omnibus law meliputi aturan, norma social yang berbasis Pancasila.

---

<sup>26</sup> Putra Antoni, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17, No. 1, Maret 2020, hal.5.

- c. Segi budaya hukum, omnibus law merefleksikan pandangan dan nilai perilaku hukum di masyarakat.
- d. Ide dasar omnibus law di Indonesia yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan dengan merubah norma yang telah diundangkan dapat mempercepat reformasi hukum dengan basis evaluasi dan penyesuaian perkembangan zaman.
- e. Segi konsepnya, omnibus law membaginya menjadi bidang-bidang yang saling berkaitan. Seperti halnya Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja yang substansi materinya merupakan rumpun regulasi yang berkaitan dengan investasi.
- f. Segi metodenya, omnibus law menggunakan pola penyederhanaan.<sup>27</sup>

Penerapan model omnibus law melalui sistem hukum nasional merupakan sebuah metode dan tidak perlu diformalkan dalam undang-undang. Hal ini sudah dianggap selaras melalui proses penerapan dan identifikasi lalu dievaluasi yang akhirnya dibentuk sebuah undang-undang.

### **E. Pengujian Peraturan Undang-Undang**

*Judicial Review* atau **Hak Uji Materil** pada prinsipnya adalah suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh Lembaga yudikatif untuk melakukan

---

<sup>27</sup> Aedi Ulil Ahmad, "Arsitektur Penerapan Omnibus Law melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14, Nomor 1, maret 2020, hal.14-15

pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.<sup>28</sup>

Adapun menurut *Encyclopedia Britannica*, *Judicial Review is the power of courts of a country to determine if acts legislature and ececutive*

*are constitutional*. Pengujian adalah kewenangan pengadilan dari suatu negara untuk menentukan konstitusionalitas suatu konstitusi oleh badan pembuat Undang-Undang dan eksekutif..<sup>29</sup>

Dalam realita, Tiga norma hukum yang berbeda, atau yang kadang-kadang disebut sebagai mekanisme kontrol norma, diketahui ada. Sebagai akibat dari suatu proses pengambilan keputusan hukum, ketiganya sama-sama merupakan jenis norma hukum, yaitu: (i) pilihan normatif yang mengandung dan bersifat mengatur atau mengatur. (i) Putusan normatif yang bersifat vonis; (ii) Keputusan normatif yang memuat dan bersifat administratif (*beschikking*); dan (iii) Putusan normatif yang mengandung dan bersifat menghakimi.<sup>30</sup>

Ketiga bentuk norma hukum di atas, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*, vonnis dan *beschikking* selalu bersifat *induidual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.

<sup>28</sup> Mustakim, *Pokok-pokok Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2023), hal.127.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal.128

<sup>30</sup> Asshiddiqie Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, (Jakarta Pusat : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), hal.1.

*Judicial review* merupakan kewenangan Lembaga peradilan untuk menguji kesalahan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif, legislative, maupun yudikatif yang dihadapkan dengan konstitusi yang berlaku. Pengujian oleh hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif adalah konsekuensi dari dianutnya prinsip *checks and balances* berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan.<sup>31</sup>

Landasan hukum yang jelas harus ditetapkan sebelum pengujian dapat dilakukan terhadap norma hukum. Supremasi hukum tidak dapat dibatalkan tanpa adanya dasar pengujian yang pasti. Dasar untuk menguji negara hukum adalah suatu negara hukum tertentu. Tidak setiap aturan hukum dapat digunakan sebagai dasar untuk pengujian. Hanya aturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang didefinisikan secara khusus yang dapat berfungsi sebagai dasar untuk pengujian.

Norma hukum sebagai substansi berbeda dengan aturan hukum sebagai bentuk. Sangat penting untuk membedakan antara kedua konsep ini karena norma-norma hukum yang membentuk negara hukum diuji dalam hubungan antara berbagai atau tingkat negara hukum yang setara.

Ada tiga kategori norma hukum yang dapat diuji, atau yang dikenal sebagai mekanisme kontrol norma, secara aktual. Akibat dari proses

---

<sup>31</sup> Mustakim, *Pokok-pokok Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2023), hal.129.

pengambilan keputusan hukum, ketiganya merupakan jenis norma hukum.

Dalam praktek, yaitu :<sup>32</sup>

1. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*);
2. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*);
3. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*).

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. *Vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.

Tergantung pada subjek dan tujuan peraturan, istilah "pengujian norma hukum" dapat dibagi lebih lanjut. Pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*), legislatif (*legislative review*), atau eksekutif (*executive review*), tergantung subyek yang melakukan pengujian. Menurut interpretasi lain, ada tiga bidang utama yang perlu dipertimbangkan ketika menganalisis undang-undang, peraturan, dan keputusan tata usaha negara: tinjauan yudisial, tinjauan politik, dan tinjauan administratif oleh pejabat atau organisasi administrasi ulasan). Pemahaman lain menyebutkan bahwa terdapat tiga kategori besar dalam pengujian peraturan perundang-undangan dan perbuatan administrasi negara, yaitu

<sup>32</sup> Asshiddiqie Jimly, *Op.Cit.*,hal. 1.

pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

*Konstitusionalitas* suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari suatu wewenang untuk menilai apakah Isi peraturan perundang-undangan dan legitimasi otoritas penerbit ditentukan oleh apakah itu sejalan atau bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi tidak tercapai dari watak produk hukum yang ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya, kelompok dominan (peguasa) dapat membuat Undang-Undang.<sup>33</sup>

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*);

---

<sup>33</sup> Huda matul Ni', *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal.73.

### 3. Pengujian oleh pejabat administrasi negara (*administrative review*).

Dalam praktiknya apabila dilihat dari subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu :

#### 1. Pengujian yang dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*)

Dalam perkembangannya, pengujian peraturan perundang-undangan oleh sebuah lembaga yudikatif juga tidak terlepas dari pemikiran Hans Kelsen pada tahun 1920 yang memiliki gagasan untuk membentuk peradilan khusus konstitusional di Austria, gagasan Hans Kelsen tersebut kemudian menjadi awal mula lahirnya peradilan konstitusional pertama di dunia dan kini banyak di ikuti oleh banyak Negara termasuk di Indonesia, yang bertujuan untuk mengawal dan menjaga tegaknya konstitusi.

Penting juga untuk membuat perbedaan antara istilah "peninjauan yudisial" dan "*pratinjau yudisial*" ketika membahas gagasan peninjauan undang-undang, khususnya yang berkaitan dengan pengujian yudisial. *Review*, yang berasal dari kata *re* dan *view*, berarti melihat, mengevaluasi, atau memeriksa kembali.. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Dalam hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai peraturan yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah

sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *judicial review*.<sup>34</sup>

Sedangkan *judicial pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu. rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review* melainkan *preview*.

Dalam sistem Prancis, yang berlaku adalah *judicial preview*, karena yang diuji adalah rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen, tetapi belum disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas, menganggap rancangan yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi maka mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstitusionalitasnya di *la Conseil Constitutionnel* atau Dewan Konstitusi. Dewan inilah yang akan memutuskan apakah rancangan undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar.

Jika rancangan undang-undang itu dinyatakan sah dan konstitusional oleh *Conseil Constitutionnel*, barulah rancangan undang-undang tersebut dapat disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden.

---

<sup>34</sup> Asshiddiqie Jimly, *Op.Cit.*,hal.3.

Kemudian, jika rancangan undang-undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan undang-undang dasar, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai undang-undang.<sup>35</sup>

## 2. Pengujian yang dilakukan oleh legislatif (*legislative review*)

*Legislative review* adalah upaya ke lembaga legislatif atau lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan. Misalnya, pihak yang keberatan terhadap suatu undang-undang dapat meminta *legislative review* ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan tentunya pemerintah (dalam UUD 1945, pemerintah juga mempunyai kewenangan membuat Undang-Undang) untuk mengubah Undang-Undang tertentu. Sedangkan, untuk peraturan perundang-undangan yang lain seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Daerah, setiap warga negara tentu bisa meminta kepada lembaga pembuatnya untuk melakukan *legislative review* atau melakukan revisi.<sup>36</sup>

## 3. Pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*)

*Executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak *executive* diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat *hierarkis*. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah “*control internal*” yang

<sup>35</sup> Asshiddiqie Jimly, *Op.Cit.*, hal.7.

<sup>36</sup> Salmande Ali, *Praktik Legislative Review dan Judicial Review di Indonesia* dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl1105/praktik-legislative-review--judicialreview-di-republik-indonesia> diakses pada tanggal 23 Oktober 2019 pukul 20.00

dilakukan oleh pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk regeling maupun *beschikking*. Sasaran objek “*executive review*” adalah peraturan yang bersifat regeling melalui proses pencabutan atau pembatalan.

Pengujian yang disebut “*executive review*” ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (*eksekutif*) tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.<sup>37</sup>

Pemberlakuan *executive review* ini telah diatur dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Proses *executive review* Peraturan Daerah dilakukan dalam bentuk pengawasan oleh pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri. Kemudian dalam perkembangannya kita mengetahui adanya istilah *Judicial Review* dan *Constitutional Review* merupakan dua hal yang berbeda. Dalam kerangka pemikiran ketatanegaraan, *judicial review* sebagai alat untuk menguji *konstitusionalitas*.

Kewenangan legislatif akan menghadirkan situasi yang saling berhadapan antara legislator dan hakim. Jika *constitutional review* maka ukuran pengujiannya dilakukan sebagai alat ukur, namun jika norma yang

---

<sup>37</sup> Hoesein Arifin Zainal, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 63.

diujikan tersebut menggunakan batu ujinya adalah undang-undang maka dapat dikatakan sebagai *judicial review*.<sup>38</sup>

Konsep *constitutional review* berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).

Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni :

1. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran atau *interplay* antar cabang kekuasaan *legislatif*, *eksekutif*, dan *yudikatif*. Dengan perkataan lain *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya;
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.

Jika mendasarkan pada teori hierarki norma dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Jika peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka dapat dilakukan pengujian, namun pengujian yang

---

<sup>38</sup> Asshiddiqie Jimly, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 7.

ada di Indonesia hanya dikenal adanya dua pengujian yaitu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Dalam Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 C Ayat (1) Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki 4 (empat) kewenangan salah satunya yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *chake and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol-saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara.

Pengujian satu kaidah hukum dengan kaidah hukum lainnya perlu dilakukan untuk menjaga kesatuan sistem hukum dalam negara. terutama apakah suatu kaidah hukum bersifat meysisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. perbedaan dan pertentangan antara kaidah hukum dalam suatu hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara. Pengujian Konstitusional secara material ini mendapat dasar yang kuat dalam negara yang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai suatu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap supreme dibanding kaidah-kaidah lain. Secara umum pengujian Konstitusioanl, jabatan peradilan dapat

membatasi atau mengandalkan tingkah laku jabatan Legeslatif dan Eksekutif atas dasar konstitusi. hal ini sangat penting, artinya dalam rangka menjamin hak asasi dan kebebasan dasar warga negara serta dalam mencegah terjadi perbuatan sewenang-wenang penguasa.<sup>39</sup>

Berbicara tentang *judicial review* dalam politik hukum, tidak dapat terlepas dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan perundangundanga. Sebab, *judicial review* berkeja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki. pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundangundangan secara hierarki. *judicial review* tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki.<sup>40</sup>

*A system under wich a judicial or quasi judicial part og the goverment can annual act of other parts of the goverment if in its judgment,those acts violate the constitutional of the state.*<sup>41</sup> Ada tiga kategori norma hukum yang dapat diuji atau disebut sebagai *Norm Control Mechanisms* dalam praktek. Ketiganya merupakan contoh norma hukum yang sama-sama sah pilihan normatif yang mengandung unsur pengatur disebut dengan putusan, keputusan normatif yang mengandung unsur administratif disebut *bechecking*, dan keputusan normatif yang mengandung unsur menghakimi

<sup>39</sup> Palguna Gede Dewa I, *Mahkamah Konstitusi, Judivial Review, dan Welfare State* (Jakarta: Sekretritan jenderal dan Kepenitraan Mahkamah Konstitusi, 2008) ,hal. 13

<sup>40</sup> Fadjar Mukthie Abdul, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 47.

<sup>41</sup> Shively Phillips W., *Power & choice an Introduction to Political Science Ninth Edition* (America: Mc-Graw-Hill, 2005), hal. 429.

disebut dengan *judgment* yang disebut vonis. ketiga bentuk norma hukum tersebut sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme *non justicial*, jika pengujian itu dilakukan oleh Lembaga peradilan, maka proses pengujian itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh

lembaga yudisial atau pengadilan. adalah bahasa Inggris-Amerika Serikat, upaya hukum untuk mengugat atau uji bentuk norma hukum itu melalui peradilan sama-sama disebut sebagai *judicial review*.<sup>42</sup>

Pengertian *judicial review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang kewenangannya hanya terbatas pada lembaga kekuasaan kehakiman dan tidak tercakup didalamnya pengujian oleh lembaga Legislatif dan Eksekutif.<sup>43</sup>

Pada awalnya istilah *judicial review* merupakan suatu pengertian yang timbul dalam praktek hukum di Amerika Serikat, walaupun dalam Konstitusi Amerika Serikat tidak terdapat ketentuan secara eksplisit memberikan wewenang itu kepada Mahkamah Agung (*Supeme Court*). *judicial review* lahir ke dalam tatanan hukum Amerika Serikat dalam perkara *Marbury vs Madison*. pengalaman Amerika Serikat menunjukkan bahwa dalam memberikan kewenangan *judicial review* kepada badan kekuasaan kehakiman, maka dengan sendirinya badan ini juga memungkinkan melakukan peran politik, oleh karena itu, jika badan kekuasaan kehakiman yang diberikan wewenang.

---

<sup>42</sup> Asshiddiqie Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepentiraan Hukum Konstitusi RI, 2006), hal. 1-2.

<sup>43</sup> *Ibid.* hal.28.

