

## OMNIBUS LAW DALAM PERSPEKTIF RANTAI VALIDITAS

Verido Dwiki Herdhianto<sup>1</sup>, Sunny Ummul Firdaus<sup>2</sup>, Andina Elok Puri Maharani<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta  
Korespondensi : dwikiverido@student.uns.ac.id

### ABSTRAK

Berlakunya sistem hukum bagi sebuah negara, tentu memiliki urgensi tersendiri. Penggunaan norma hukum sebagai sebuah bentuk kontrol sosial bagi masyarakat tentu harus dibarengi dengan validitas dari setiap aturan yang diberlakukan. Sebagaimana dikenal dengan istilah Judicial Review, negara memiliki kewajiban untuk menjaga agar norma- norma yang ada di dalam sebuah sistem hukum yang sama, tetap memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Model ini diperkenalkan oleh Hans Kelsen sebagai sebuah bentuk *validity chain* atau rantai validitas. Salah satu penjaga rantai validitas bagi norma- norma yang berlaku di dalam sistem hukum Indonesia, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam memastikan bahwa tidak ada inkonstitusionalitas dari sebuah norma yang dapat berlaku. Prosedur tersebut juga diberlakukan bagi Omnibus Law yang saat ini sedang diperkenalkan sebagai sebuah bentuk inovasi bagi prosedur perizinan dan investasi dalam bentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara yuridis, UU Cipta Kerja sebagai Omnibus Law tetap harus memenuhi syarat rantai validitas untuk dapat dikatakan sah secara hukum. Kajian ini akan membahas mengenai keabsahan rantai validitas UU Cipta Kerja dari perspektif teori *validity chain* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Analisis dilakukan dengan pendekatan Undang- Undang melalui penelitian doktrinal.

**Keywords:** rantai validitas, Omnibus Law, UU Cipta Kerja

### PENDAHULUAN

Setiap negara tentu memiliki sebuah sistem hukum yang berlaku. Sistem hukum tersebut berisi serangkaian aturan dan norma hukum yang digunakan untuk melakukan control sosial terhadap masyarakat. Kontrol sosial ini membuat negara memiliki kewenangan untuk mengarahkan perilaku masyarakat sehingga dapat mencegah terjadinya suatu tindakan atau kondisi yang tidak diinginkan, sekaligus dapat mewujudkan keadaan yang dianggap ideal. Untuk itu, tidak heran apabila kemudian terdapat banyak produk hukum yang kemudian dikeluarkan oleh pemerintah sebagai alat kontrol sosial yang efektif bagi masyarakat. Hal ini juga berlaku di Indonesia. Sebagaimana diterangkan dalam Pasal 7 dan 8 dari Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, Indonesia memiliki serangkaian aturan hukum yang berlaku secara hierarkis. Di dalam Pasal 7, disebutkan bahwa setidaknya terdapat Peraturan Perundang- Undangan yang berkekuatan hukum secara hierarkis dengan urutan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang- Undang atau Peraturan Pemerintah pengganti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota. Selanjutnya, di dalam Pasal 8 dari Undang- Undang yang sama, ditentukan pula bahwa terdapat Peraturan Perundang- Undangan lain yang juga diakui karena dibentuk berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Lembaga

pembuatnya ataupun karena diperintahkan oleh Peraturan Perundang- Undangan yang ada di atasnya.

Adanya ketentuan tersebut menjadi dasar berlakunya aturan hukum yang dianggap sah sebagai sebuah bagian dari sistem hukum Indonesia. Sejalan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 8 UU 12/2011 tersebut, setiap Lembaga memiliki kewenangan tersendiri dalam menghasilkan produk hukum. Kewenangan legislasi di Indonesia ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR. Dalam hal ini, DPR merupakan Lembaga yang diakui secara sah untuk menghasilkan produk hukum berupa Undang- Undang. Namun pada perjalanannya, kewenangan tersebut tidak berjalan dengan optimal karena banyaknya produk hukum yang saling tumpang tindih dan mengandung muatan yang kontradiktif sehingga menimbulkan inkonsistensi regulasi. Sebagai akibatnya, adresat dari aturan- aturan tersebut harus mengalami ketidakpastian hukum. Hingga Oktober 2018 saja sudah tercatat ada 7.621 Peraturan Menteri, 765 Peraturan Presiden, 452 Peraturan Pemerintah dan 107 Undang- Undang ( Putri,2021). Adanya sebaran regulasi secara vertical maupun horizontal pada aturan- aturan hukum yang berbeda telah membuat sebagian besar prosedur yang berhubungan dengan administrasi dan birokrasi menjadi lamban.

Salah satu sektor yang terdampak dengan adanya sebaran regulasi tersebut adalah bidang ekonomi, khususnya regulasi yang mengatur tentang perizinan usaha dan investasi. Kondisi ini dibenarkan oleh adanya penurunan posisi Indonesia pada indikator- indikator kemudahan berusaha yang meliputi: kemudahan izin konstruksi, perlindungan terhadap investor kecil, perdagangan lintas batas negara dan penerapan kontrak kerja. Kondisi- kondisi tersebut dipandang muncul sebagai sebuah konsekuensi logis dari adanya regulasi yang tidak berkualitas karena pembuatan aturan hukum yang lama dan berbelit. Sejak tahun 1998, produktivitas Lembaga legislatif terus mengalami penurunan. Dari yang sebelumnya tercatat dapat menyelesaikan 3,7 Undang- Undang setiap bulannya, di tahun 2019, DPR hanya dapat menghasilkan 1,4 Undang- Undang saja. Sebagai sebuah negara yang dijalankan berdasar pada hukum yang berlaku, regulasi menjadi kunci utama bagi kelancaran setiap urusan ketatanegaraan.

Guna mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah memutuskan untuk coba membawa sebuah inovasi yang mulai diperkenalkan di Amerika Pada Tahun 1888 dengan istilah *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill* (Hadita, et.al, 2020). Meski model regulasi tersebut biasa diterapkan di negara- negara penganut *common law*, namun pemerintah memandang bahwa hal ini dapat menjadi sebuah solusi yang dapat mengintegrasikan Peraturan Perundang- Undangan yang ada di Indonesia. Sebagai hasil dari wacana tersebut, maka kemudian diundangkanlah Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Purnamasari & Supriyadi,2021). Undang- Undang yang memuat 1.194 Pasal ini telah menarik perhatian publik karena dirasa hadir dengan cakupan yang sangat luas dan waktu yang terlampau singkat. Kendati demikian, secara konseptual, memang demikianlah tujuan dari pembuatan sebuah *Omnibus Law*. Berbeda dengan Undang- Undang sektoral pada umumnya, *Omnibus Law* memiliki keterikatan yang minimal dengan aturan hukum lainnya (Gilang,2020). Selain itu, di dalam Undang- Undang yang sama, diatur berbagai macam sektor yang ada pada lingkungan hukum yang sama.

Sebagai sebuah produk hukum yang akan menjadi bagian tidak terpisahkan dari sistem hukum yang berlaku di Indoensia, tentu *Omnibus Law* tetap harus memenuhi standar validitas secara yuridis yang telah diamanatkan oleh Undang- Undang. Untuk melihat keabsahan dari pembuatan *Omnibus Law* yang diwujudkan dalam bentuk UU Cipta Kerja maka kemudian perlu adanya analisis yang didasarkan pada pengertian *validity chain* yang dikemukakan oleh

Hans Kelsen. Sebagaimana hal ini juga telah diamanatkan oleh Pasal 7 dan 8 dari UU 12/2011, sebuah produk hukum harus dapat memenuhi persyaratan legalitas secara yuridis. Analisis ini perlu dilakukan untuk memastikan bahwa Undang- Undang yang mengadopsi model *Omnibus Law* dapat diberlakukan di Indonesia, mengingat pentingnya Undang- Undang ini sebagai ujung tombak bagi peningkatan investasi di masa yang akan datang (Purnamasari & Supriyadi, 2021).

## KERANGKA TEORETIK

### Rantai Validitas dalam Pandangan Hans Kelsen

Sebagai seorang pencetus teori- teori hukum, Hans Kelsen memiliki pola fokus kajian yang melingkupi logika hukum formal. Kajian- kajian yang dilakukannya di dasarnya pada pandangan tentang teori hukum umum yang memandang bahwa hukum memiliki dua sifat dasar, yakni aspek statis (*nomostatics*) dan aspek dinamis ( *nomodinamic*) (Jelias, 19980. *The pure theory of law* yang dikemukakan oleh Kelsen tersebut kemudian dipandang menjadi sebuah jalan tengah bagi pemikiran- pemikiran tentang hukum yang telah ada selama ini. Dalam pandangan sederhana, hukum yang dipandang sebagai sebuah alat untuk mengatur perilaku manusia tentu memiliki kompleksitas tersendiri. Luasnya ruang lingkup aturan hukum telah menimbulkan kebutuhan akan berbagai macam jenis hukum yang dapat bekerja di dalam sebuah sistem hukum yang sama sebagai satu kesatuan utuh (Kelsen, 1961). Hukum- hukum inilah yang akan memiliki peran penting dalam mengatur tindakan manusia. Aturan tersebut memberikan kewenangan bagi seseorang untuk melakukan sesuatu ataupun melarang seseorang untuk melakukan tindakan tertentu pada sebuah kondisi yang telah ditentukan.

Untuk dapat memberlakukan sebuah norma hukum, maka hukum tersebut harus memenuhi nilai- nilai validitas dan juga keberlakuan dari muatan materi yang dibawanya. Motivasi yang melatarbelakangi tindakan seseorang untuk mentaati atau tidak mentaati sebuah aturan hukum adalah bagian dari keberlakuan atau implementasi dari hukum itu sendiri. Aturan hukum dikatakan valid ketika eksistensi atau keberadaannya telah diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Validitas dari sebuah aturan hukum inilah yang membuat seorang adresat yang menjadi subyek hukum dari aturan tersebut harus mematuhi ketentuan yang berlaku. Hal ini tentu saja terlepas dari apa motivasi orang tersebut ketika mematuhi aturan yang ada. Selain itu, validitas hukum tidak menitikberatkan pada keberlakuan aturan yang dikandungnya. Dalam pandangan Austin misalnya, regulasi dianggap sebagai sebuah ketentuan yang harus dilaksanakan oleh subyek hukumnya karena aturan tersebut dibuat oleh otoritas yang berwenang (Kelsen,1961).

Bagi Kelsen, sebuah sistem hukum akan dianggap ada jika dan hanya jika keberlakuannya (*efficacy*) ada pada level tertentu. Sedangkan untuk memahami dasar keberlakuan dari sebuah norma, dijelaskan bahwa standar pengukuran yang digunakan oleh Kelsen terbagi dalam dua aspek, yakni: (a) pemberlakuan kepatuhan kepada siapa, berdasarkan pada kewajiban yang diberikan oleh norma tersebut; (b) adanya kepatuhan yang dilandasi oleh pemberlakuan sanksi. Lebih lanjut, untuk dapat memahami hukum- hukum yang diakui berlaku di dalam sebuah sistem hukum, maka Kelsen menegaskan tentang perlunya identifikasi terhadap kriteria atau identitas yang dimiliki oleh aturan tersebut. Dalam hal ini, perlu dipahami bahwa “ *That a norms belong to certain system of norms.. can be tested only by ascertaining that it derives it’s validity from the basics norm constituting the order.* ” Secara umum, Kelsen

beranggapan bahwa dalam sebuah sistem hukum, terdapat norma dasar yang menjadi dasar pemersatu dari keseluruhan nilai yang di bawa oleh norma- norma yang berlaku.

Norma dasar yang menjadi benang merah penyambung antar norma yang ada di dalam sebuah sistem hukum yang sama merupakan awal dari konsepsi tentang rantai validitas yang dikemukakan oleh Kelsen. Bagi Kelsen, rantai validitas adalah seperangkat dari semua norma yang (1) masing- masing mengotorisasi pembuatan hanya satu perangkat norma, kecuali satu norma yang pada umumnya tidak mengotorisasi pembuatan suatu norma; dan (2) pembuatan masing- masing norma tersebut diotorisasi oleh sebuah norma yang sama, kecuali satu norma yang pembuatannya tidak diotorisasi norma lain dalam rantai tersebut. Rantai validitas memberikan kewenangan untuk adanya pembuatan norma yang dilakukan atas dasar adanya norma dasar yang berlaku.

## DISKUSI

### **Keabsahan Undang- Undang Cipta Kerja dalam kerangka *Validity Chain***

Ruang lingkup dari teori hukum umum dan juga rantai validitas yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tentu bukan hanya sebuah teori yang tertuang di atas kertas. Teori tersebut dapat menjadi sebuah rujukan untuk melihat berlakunya regulasi dan juga sistem hukum di sebuah negara, seperti halnya apa yang ada di Indonesia. Kacamata ini akan membuka ruang analisis yang dapat digunakan untuk membedah sebuah rangkaian keabsahan dari Undang- Undang Cipta Kerja yang baru diadopsi sebagai bentuk pengejawantahan dari konsep *Omnibus Law*. Sebagaimana dikemukakan oleh Kelsen, perlu adanya norma dasar yang menjadi *spirit* bagi keabsahan seluruh produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah sebagai Lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan aturan hukum telah terikat pada nilai- nilai yang di bawa oleh norma dasar tersebut. Norma dasar inilah yang kemudian membatasi ruang lingkup aturan yang boleh dan tidak boleh dilanggar oleh pemerintah.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, pemerintah harus memegang hierarki Peraturan Perundang- Undangan yang mengemban nilai- nilai Pancasila sebagai acuan dalam membuat regulasi. Secara jelas dan tegas, di dalam Pasal 7 dan Pasal 8 telah disebutkan tentang pemberlakuan kekuatan mengikat dari aturan hukum yang di dasarkan pada hierarki Peraturan Perundang- Undangan dan juga kewenangan yang dimiliki oleh Lembaga pembuatnya. Konsep ini kemudian dapat terlihat pada konsideran dari setiap aturan hukum yang berlaku. Untuk menjaga rantai validitas dari produk hukum yang baru diundangkan, maka di dalam konsideran dari aturan tersebut pasti akan memuat aturan- aturan rujukan yang berupa Peraturan Perundang- Undangan dan secara hierarki berada di atasnya. Dasar aturan tersebutlah yang memberikan keabsahan bagi pembentukan aturan hukum yang diundangkan.

Konsep tersebut tentu memiliki korelasi yang jelas dengan teori *validity chain* yang diungkapkan oleh Hans Kelsen. Adanya norma dasar yang menggawangi pembuatan norma- norma lain dan memberikan kewenangan bagi Lembaga yang bersangkutan untuk membuatnya adalah dasar dari dicantumkannya konsideran di dalam sebuah Peraturan Perundang- Undangan. Ketentuan ini memastikan bahwa setiap aturan hukum yang dibuat oleh pemerintah tetap memiliki *spirit* yang sama dan berkorelasi antara yang satu dengan yang lainnya. Kendati demikian, pada kenyataannya, masih banyak aturan hukum yang kontradiktif dan saling tumpang tindih. Hal ini merupakan akibat dari banyaknya jumlah regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui instansi- instansi yang berwenang. Kurangnya koordinasi dan ego

sektoral semakin memperparah situasi ini. Untuk itu, kemudian dimunculkanlah Undang-Undang Cipta Kerja yang mengusung model pembentukan *Omnibus Law* (Suntoro,2021). Dalam hal ini, UU Cipta Kerja memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan model Undang- Undang yang biasa dibuat di Indonesia. Sebagai bagian dari sebuah Omnibus Law, UU Cipta Kerja juga dirancang agar dapat lebih mandiri dan tidak terlalu banyak memiliki keterikatan dengan aturan- aturan di atasnya (Michael,2020).

Melihat kondisi tersebut, maka kemudian menjadi penting untuk menganalisis rantai validitas dari UU Cipta Kerja yang baru saja diadopsi oleh pemerintah. Sebagai puncak hierarki tertinggi, UUD 1945 tentu memiliki kekuatan hukum mengikat yang harus dipatuhi oleh setiap produk hukum yang ada di bawahnya. Penyimpangan terhadap nilai- nilai yang ada di dalam UUD 1945 dapat mengakibatkan batalnya sebuah aturan hukum melalui proses *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, maka *Omnibus Law* yang digadagadag menjadi inovasi oleh pemerintah tentu perlu memperhatikan aturan yang ada di dalam Konstitusi sebagai bagian tertinggi dari rantai validitas pembentukannya. Secara umum, dalam Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 6A, terdapat dua ketentuan yang berbeda terkait dengan pembentukan sebuah Undang- Undang. Ketentuan tersebut memungkinkan adanya penambahan tentang aturan hukum yang saling terkait pada Peraturan Perundang- Undangan yang telah berlaku. Secara riil, ketentuan ini merujuk pada frasa ‘lebih lanjut diatur dalam Undang- Undang’.

Kemudian, merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa pemerintah dapat membentuk Undang- Undang selama materinya memuat tentang pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Ketentuan ini dapat membuka peluang bagi dibentuknya sebuah *Omnibus Law* atas dasar adanya kebutuhan akan sebuah regulasi yang dapat mengintegrasikan aturan- aturan tentang perizinan sebagai bagian dari strategi pertumbuhan ekonomi dengan mempermudah prosedur investasi. Tentu ketentuan ini sangat dibutuhkan sebagai sebuah jalan untuk memastikan bahwa Indonesia akan dapat bersaing dengan negara- negara lain dikemudian hari.

## KESIMPULAN

Pemaparan mengenai teori rantai validitas yang dikemukakan oleh Hans Kelsen telah membuka ruang analisis mengenai kemungkinan adanya pembentukan sebuah regulasi yang mengadopsi model *Omnibus Law* di Indonesia. Terlepas dari muatan materi UU Cipta Kerja yang telah dibuat oleh Pemerintah sebagai pengejawantahan dari sebuah bentuk *Omnibus Law*, rantai validitas hukum di Indonesia sendiri memungkinkan adanya pembuatan sebuah regulasi yang menganut model *Omnibus Law*. Meski tidak secara tekstual tertuang di dalam Konstitusi maupun Undang- Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, namun ketentuan ini secara tersirat dapat terlihat dari Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 6A UUD 1945 serta Pasal 10 ayat (1) huruf e Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penerapan model *Omnibus Law* diharapkan dapat menjadi sebuah terobosan yang membuat regulasi- regulasi di Indonesia semakin terintegrasi dan konsisten sehingga aturan- aturan yang ada di dalam sistem hukum dapat memberikan kepastian hukum bagi para adreasatnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Suntoro. “Implementasi Pencapaian secara Progresif dalam Omnibus Law Cipta Kerja.” *Jurnal HAM* 12, no. 1 (April 2021).
- Dewi Sartika Putri. “Penerapan ‘Omnibus Law’ Cipta Kerja di Indonesia Efektif atau Tidak? Studi Tinjauan Berdasarkan Sistem Hukum di Indonesia.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 2 (2021): 523–40.
- Eka N.A.M. Sihombing, Srinings Widati, dan Cynthia Hadita. “Penerapan Omnibus Law dalam pembentukan Peraturan Daerah.” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 7, no. 2 (Desember 2020).
- Gilang Ramadhan. “Omnibus Law sebagai Sarana Utama Penataan Regulasi.” *Yurispruden* 3, no. 2 (Juni 2020): 172–85.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Diterjemahkan oleh Andreas Wedberg. New York: Russell & Russell, 1961.
- Supriyadi dan Andi Intan Purnamasari. “Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 2 (Juli 2021).
- Tomy Michael. “Bentuk Pemerintahan Perspektif Omnibus Law.” *Jurnal Ius Constituendum* 5, no. 1 (April 2020).
- Zoran Jelija. “A Note on Adolf Merkl’s Theory of Administrative Law.” *Journal Facta Universitatis* 1, no. 2 (1998).