

BAB II

KAJIAN TEORI

Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini terkait dengan Penerapan Omnibus Law ditinjau dari Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Fiqih Siyasah

A. Omnibus Law

1. Pengertian Omnibus Law

Omnibus Law sudah menjadi istilah resmi dalam khazanah hukum di Indonesia. Omnibus Law adalah suatu metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang melalui satu peraturan perundang-undangan yang baru dengan mengoreksi sekaligus pasal yang terdapat dalam banyak undang-undang untuk mencapai suatu kebijakan negara.²⁸ Metode omnibus law adalah metode yang menawarkan pembenahan permasalahan yang disebabkan karena peraturan yang terlalu banyak (*over regulasi*) dan permasalahan regulasi yang tumpang tindih (*overlapping*). Konsep omnibus law berkembang di negara-negara common law dengan sistem hukum *anglo saxon* seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada dan Belgia. Penerapan omnibus law digunakan dengan alasan ada permasalahan yang jika diselesaikan dengan cara biasa, akan memakan waktu yang cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Belum lagi jika proses perancangan dan

²⁸ Ahmad,Redi, *Omnibus Law: Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum. Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke dalam sistem Perundang-undangan Nasional.* (Depok: Rajawali Press, 2020) hlm 6

pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali menimbulkan *deadlock* atau tidak sesuai kepentingan.²⁹

2. Latar Belakang Diterapkannya Metode Omnibus Law

Diterapkannya metode omnibus law di Indonesia khususnya dalam undang-undang cipta kerja ini berawal dari pernyataan Presiden Joko Widodo bahwa regulasi yang banyak dapat menghambat ekonomi dan investasi.³⁰ Seperti kewajiban seperti Izin Lingkungan, Analisis dampak lingkungan (Amdal) dan kewajiban Izin Mendirikan bangunan (IMB) menyulitkan investor. Oleh karena itu, regulasi yang banyak harus dikurangi, serta kewajiban Amdal dan IMB dalam perizinan investasi harus dihapuskan. Indonesia memang menjadi negara yang memiliki regulasi yang banyak. Bahkan angkanya pada 2017 sudah mencapai 42.000 (empat puluh dua ribu) aturan. Dengan diterapkannya metode omnibus law di dalam undang-undang cipta kerja diharapkan dapat meningkatkan daya saing dan mendorong investasi di Indonesia.³¹

3. Kelebihan dan Kekurangan Metode Omnibus Law

Dalam penerapan sebuah metode selalu ada kelebihan dan kekurangan, begitu juga metode omnibus law ini memiliki kelebihan juga kekurangan. Kelebihan dari penerapan metode omnibus law menurut Jimly Asshiddiqie yang pertama, dari segi waktu akan lebih efisien karena dapat menyelesaikan banyak kebutuhan akan suatu kebijakan-kebijakan baru melalui suatu

²⁹ Antoni Putra, *Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 1 Maret 2020. hlm 2

³⁰ *Ibid...* hlm 2

³¹ *Ibid...* hlm 2

regulasi. Karena kompleksitas peraturan perundang-undangan dipersulit oleh kebiasaan dalam pembentukan undang-undang yang materi di dalamnya hanya memuat ketentuan sesuai dengan judul dari undang-undang itu saja. Sedangkan di luar hal hal yang termasuk substansi yang tercermin dalam judul tidak dimuat di dalamnya. Maka pada saat perlu mengadakan perubahan terhadap isi suatu undang-undang, rancangan undang-undang perubahan itu juga tidak boleh keluar dari materi yang seharusnya diatur menurut judul undang-undang yang bersangkutan.³² Selain itu peraturan perundang-undangan dapat lebih tertata, karena pada tiap kesempatan mengadakan perubahan dengan satu undang-undang, maka substansi yang terdapat dalam banyak undang-undang lain dapat sekaligus di integrasikan ke dalam undnag-undang baru. Kelebihan bagi dunia usaha, dunia kerja dan masyarakat pada umumnya yang dapat di nikmati yaitu terpadunya sistem peraturan perundang-undangan yang ada. Karena jaminan kepastian hukum dapat lebih terjamin, walaupun terkadang kurang menjamin keadilan. Tetapi jika timbul rasa tidak adil, para pencari keadilan dapat melakukan upaya hukum yang tersedia berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku. Keempat, dengan diterapkannya metode omnibus law ini kebijakan negara dan pemerintahan yang berlaku mengikat karena dituangkan resmi ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat lebih mudah untuk dimengerti, sehingga lebih mudah juga diimplementasikan sebagaimana mestinya.

³² Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya...* hlm 20

Selain itu dampak negatif atau kekurangan dari penerapan metode omnibus law juga dipaparkan oleh Jimly Asshiddiqie, kelemahan yang merugikan proses demokrasi dan negara hukum, khususnya berkenaan dengan prinsip *due process of law making*. Kelemahan yang pertama, proses pembahasan di forum parlemen dalam arti teknis mengalami penurunan kualitas dan derajat keterpercayaan, yang kedua kualitas partisipasi public menurun, ketiga kualitas perdebatan substantive pada forum parlemen pada setiap isu kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan umum akan menurun dan yang terakhir perdebatan di ruang publik melalui diskursus menjadi tidak fokus dan tidak terarah. Padahal peran media bebas dan forum forum politik serta akademis sangat penting sebagai media sosialisasi pendidikan bagi masyarakat luas.³³

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Dipaparkan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto di dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Yang kedua Perundang-undangan adalah segala peraturan

³³ *Ibid...* hlm 25-26

Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.³⁴

Sedangkan pengertian dari Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan penjelasan dari Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁵

2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Dalam pembentukan mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan yang harmonis juga harus memperhatikan asas-asas yang sudah diatur pada pasal 5 Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang meliputi :

- a. Asas kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai.³⁶ Dengan istilah *beginsel van dudlijke doesteling* asas ini mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus yang akan dibentuk dan tujuan dari masing-masing bagian yang akan dibentuk tersebut.³⁷

³⁴ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 10

³⁵ Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

³⁶ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 257

³⁷ Bagus Hermanto, Nyoman Mas Aryani, Ni Luh Gede Astariyani. *Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-Undang: Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 17 No. 3 - September 2020. hlm 254

- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang undangan yang berwenang.³⁸ Kewenangan untuk membentuk undang-undang berada di tangan DPR bersama Presiden. Presiden juga memiliki wewenang mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama. Sehingga pembentukan undang-undang pada hakikatnya merupakan kekuasaan bersama antara DPR dan Presiden (*Sharing Power*).³⁹
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.⁴⁰ Materi muatan harus benar benar diperhatikan karena, *pertama* sebagai konsekuensi adanya hierarki peraturan perundang-undangan sehingga setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangan. *Kedua*, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, setiap jenis peraturan perundang-

³⁸ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 257

³⁹ Afione Ade Rosika. *Tinjauan Teori Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012*. Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE Vol. 12 No. 1 Mei 2019. hlm 28

⁴⁰ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 257

undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya.⁴¹

- d. Asas dapat dilaksanakan, menurut *I.C Van Der Vlies*, asas dapat dilaksanakan disebut *het beginsel van uitvoerbaarheid*,⁴² bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas dari peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi.⁴³
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁴⁴ Menurut Montesquieu pembentuk hukum hendaknya mempertimbangkan lebih matang, mempunyai manfaat praktis dan hendaknya tidak mengoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakekat permasalahan sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan mendapat citra buruk dan menggoyahkan legitimasi negara.⁴⁵
- f. Asas kejelasan rumusan, bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan kejelasan materiil penyusunan peraturan perundang-undangan.⁴⁶ Dalam artian setiap

⁴¹ Bayu Dwi Anggono. *Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya*. Jurnal Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018. hlm 6

⁴² Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid II. (Yogyakarta: Kanisius, 2007) hlm 228

⁴³ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 258

⁴⁴ *Ibid*.... hlm 257

⁴⁵ Ali Marwan HSB. *Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum (Criticising Enactment Of Law Fiction Theory)*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 16 No. 3, 2016. hlm 225

⁴⁶ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 258

peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan mulai dari sistematika, pilihan kata atau istilah sampai dengan bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁴⁷

- g. Asas keterbukaan, bahwa dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang - undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.⁴⁸ Maka asas ini berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Dengan asas ini seharusnya masyarakat diberi kesempatan seluas luasnya untuk memberikan masukan kepada pemerintah dalam proses pembuatan peraturan.⁴⁹

3. Harmonisasi Vertikal dan Harmonisasi Horizontal

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan diperlukan harmonisasi, sehingga harmonisasi memiliki fungsi yang sangat penting, karena agar dalam pemberlakuannya nanti tidak terjadi tumpang tindih terhadap kewenangan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lainnya. Harmonisasi dalam pembentukan undang-undang bertujuan untuk mengharmoniskan aturan yang terdapat di dalam materi muatan di dalam undang-undang. Apabila terjadi *overlapping* antara materi undang-undang yang satu dengan yang lainnya, maka akan terjadi

⁴⁷ Rati Riana. *Konstitusionalisasi Pembentukan Peraturan Perundangundangan Melalui Penggunaan Bahasa Indonesia Baku*. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol 15 No.4 Desember 2018. hlm 276

⁴⁸ Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan* Jilid I.... hlm 258

⁴⁹ Hasyim Asyari. *Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan*. *Refleksi Hukum*. Vol. 2, No. 1, 2017. Hlm 84

kekacauan dalam *law enforcement* atau penegakan hukumnya dapat juga terjadi “dualisme” hukum, yang berakibat mengacaukan prosedur penegakan hukum itu sendiri.⁵⁰

a. Harmonisasi Vertikal

Sesuai dengan *asas lex superiori derogat legi inferiori* yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan harus dipastikan bahwa materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.⁵¹ Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dan sesuai dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.⁵²

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih

⁵⁰ Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Kajian Kebijakan dan Hukum Kedirgantaraan. hlm 17

⁵¹ Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan* hlm 12

⁵² *Ibid*... hlm 12

lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁵³

Sesuai teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, TAP MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁵⁴ Sehingga sebagai contoh harmonisasi vertikal dimana pembentukan undang-undang harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya yaitu Undang-Undang Dasar dan TAP MPR. Begitupula berlaku dalam pembentukan Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya.

Semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasar kepada Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak boleh bertentangan dengan isi Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dibatalkan melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.⁵⁵ Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-

⁵³ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*. Bandung, Penerbit Nusa Media. Cet X 1978. hlm 35

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011

⁵⁵ Nurul Qamar, *Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi Vol 1 No 1, November 2012. hlm 2

Undang terhadap Undang-Undang adalah wewenang Mahkamah Agung.⁵⁶

b. Harmonisasi Horizontal

Harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi asas *lex posterior derogat legi priori* yang artinya asas dimana peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama, dengan maksud peraturan perundang-undangan yang lama tidak digunakan jika ada peraturan yang terbaru. Harmonisasi Horizontal juga dilandasi asas *lex specialist derogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Sebagai contoh Undang-Undang Dasar yang merupakan *lex generalis* dan ada Peraturan daerah khusus yang merupakan *lex specialist* sehingga di daerah yang memiliki Peraturan daerah khusus akan menerapkan *lex specialis* dan mengesampingkan *lex generalis*. Kedua asas tersebut sangat penting dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan adalah bentuk pengaturan yang tidak dapat berdiri sendiri. Dalam suatu peraturan perundang-undangan terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling terkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu

⁵⁶ Saifudin, Dessy Ariani. *Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan MPR RI dalam Hirarki Perundang-undangan di Indonesia*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 22 No. 1, 22 Januari 2015. hlm 143-145

pengaturan yang komprehensif. Pembentuk peraturan perundang-undangan perlu berkoordinasi dengan instansi terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan gagal dilakukan maka akan terjadi kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi tersebut berdampak sangat jelas karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum serta ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Sedangkan penerapan *lex specialist derogat legi generalis* dalam harmonisasi horizontal diperlukan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu. Tetapi juga perlu suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus guna mencapai tujuan tertentu, perlu diperhatikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan tetap berada dalam suatu kesatuan sistem hukum yang ada. Peraturan perundang-undangan merupakan subsistem dari suatu sistem hukum serta guna menjamin agar suatu peraturan perundang-undangan dapat sesuai masuk ke dalam sistem hukum sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁸ Dapat disimpulkan bahwa harmonisasi horizontal adalah penyalarsan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan

⁵⁷ *Ibid...* hlm 13

⁵⁸ *Ibid...* hlm 13

yang sejajar tingkatannya. Misalnya undang-undang dengan undang-undang, apakah diantara keduanya terjadi tumpang tindih atau terjadi ketidakpastian hukum diantara keduanya.

C. Fiqih Siyasah

1. Pengertian Fiqih Siyasah

Istilah Fiqih Siyasah terdiri dari dua kata, yakni fiqih dan siyasah. Kata fiqih menurut istilah berarti pengetahuan mengenai hukum agama Islam. Sedangkan secara terminologis siyasah diartikan mengatur atau memimim sesuatu dengan cara membawa kemaslahatan. Siyasah dapat juga diartikan sebagai ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqamah.⁵⁹ sehingga dapat disimpulkan secara umum bahwa Fiqih siyasah merupakan Ilmu yang mempelajari urusan umat dan juga negara dengan segala bentuk hukum atau aturan dan juga kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

⁵⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*. (Bandung: Pustaka Setia, 2015). hlm 14-26

2. Fiqih Siyasah Dusturiyah

Fiqih siyasah dusturiyah merupakan cabang dari fiqih siyasah yang khususnya membahas tentang hubungan pemimpin dengan rakyat dan institusi yang ada di negara sesuai dengan kebutuhan rakyat demi kemaslahatan serta pemenuhan kebutuhan rakyat.⁶⁰ Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi atau bagaimana cara perumusan undang-undang, lembaga demokrasi dan syura sebagai pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Selain itu siyasah dusturiyah ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁶¹ Kitab fiqih yang membahas terkait siyasah adalah kitab *al-Siyasah al-Syar'iyah* yang ditulis oleh Abdul Wahab Kholaf. Kitab ini menjelaskan terkait siyasah dusturiyah, dimana siyasah dusturiyah mencakup 3 unsur penting yaitu sistem pemerintahan yang berlaku di suatu negara, hak hak individu dan sumber otoritas suatu negara.⁶²

⁶⁰ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hlm. 16-17.

⁶¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin ...* hlm 177

⁶² Abdul Wahab Kholaf, *al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: 1350 H)

3. Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Fiqih Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah memiliki tiga unsur utama, yang pertama sistem pemerintahan yang berlaku atau dianut suatu negara. Kedua, penghargaan terhadap hak-hak individu dan ketiga mengenai kekuasaan dan sumber otoritasnya.⁶³ Salah satu bentuk kajian fiqih siyasah dusturiyah adalah Konstitusi Madinah atau biasa disebut Piagam Madinah. Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membantuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah juga merupakan konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Piagam Madinah dianggap oleh pakar-pakar politik sebagai Undang-Undang Dasar pertama dalam negara islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad SAW. Pada masa khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat islam yang sudah berkembang. Pada abad ke-19, pasca Khulafa Ar-Rasyidin setelah dunia islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara dari beberapa negara islam untuk merancang konstitusi. Hal tersebut muncul sebagai reaksi dari kemunduran umat islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk ke dunia islam bersama dengan kolonialisme terhadap dunia islam.⁶⁴

⁶³ Abdul Wahab Kholaf, *al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: 1350 H) hlm 25

⁶⁴ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012) hlm. 20-21

Prinsip pembentukan undang-undang dalam fiqih siyasah dusturiyah disebut *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintahan islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi, pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam, masyarakat islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukumnya harus sesuai dengan nilai-nilai syariat Islam. Jadi *al-sulthah al-tasyri'iyah* menjalankan tugas *siyasah syar'iyahnya* yang dilaksanakan oleh *Ahlu ahalliwal Aqdi* untuk membuat suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat.⁶⁵

Terkait lembaga ini juga dijelaskan oleh Abdul Wahab Kholaf

إِنَّ النِّظَامَ النَّبَوِيَّ وَاجِبٌ فِي الْإِسْلَامِ قَائِلًا. وَإِنَّ النَّصْحَ وَالشُّورَى لَا يَهَانُ إِلَّا بِقِيَامِ
 فِتْنَةٍ خَاصَّةٍ مِنَ النَّاسِ تُشَاوِرُ وَ تُنَاصِحُ إِذَا لَيْسَ فِي وَسْعِ جُمْهُورِ الْأُمَّةِ الْقِيَامَ بِهِمَا. وَإِذَا
 كَانَ ذَلِكَ الْوَاجِبُ الْمَفْرُوضُ عَلَى الْحِكَامِ وَالْمَحْكُومِينَ لَا يَسْمُ إِلَى بُلُوجِدِ هَذِهِ الْفِتْنَةِ.
 كَانَ تَخْصِيصُ فَرِيْقٍ مِنَ الْأُمَّةِ لِهَذَا الْعَمَلِ وَاجِبًا عَمَلًا بِالْأَصْلِ الْمُتَّفَقِ عَلَيْهِ.
 مَا لَا يَسْمُ الْوَاجِبُ إِلَّا بِهِ فَهُوَ وَاجِبٌ⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*, hlm 187-188.

⁶⁶ Abdul Wahab Kholaf, *as-Siyasah Syar'iyah* (Kairo: 1350 H) hlm 28

Artinya: “Nasehat dan musyawarah tidak akan terlaksana dengan baik kecuali ada lembaga khusus yang diisi oleh penguasa dan perwakilan mayoritas umat yang dipilih untuk melaksanakan tugas tersebut. Lembaga tersebut wajib dibentuk sesuai dengan penerapan qaidah untuk menyempurnakan yang wajib sehingga hukum sesuatu itu menjadi wajib.”

Menurut Abdul Wahab Kholaf, prinsip yang diletakkan dalam pembuatan undang-undang adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di depan hukum tanpa membedakan status manusia.⁶⁷ Sehingga pada prinsipnya siyasah dusturiyah mengakui legitimasi dari hukum yang dihasilkan dari proses musyawarah. Implementasinya pada saat ini di Indonesia diwadahi lembaga seperti DPR.

Suatu pemerintahan dibentuk untuk melayani masyarakatnya, menciptakan kondisi setiap anggota masyarakatnya mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tujuan bersama juga menjamin diterapkannya perlakuan adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status yang melatarbelakangi keberadaan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya ada asas-asas yang harus ditaati oleh pemerintah yang pertama asas legalitas, legalitas yang diterapkan sangat bergantung pada rezim yang sedang berkuasa, sehingga pemberlakuan hukum akan sangat bergantung pada nash atau pasal-pasal yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Kedua, asas pemerintahan yang baik sebagai jembatan antara norma hukum dan norma etika dan norma tidak tertulis. Dalam asas ini dijelaskan bahwa pemerintahan yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan negara khususnya dalam menentukan atau

⁶⁷ *Ibid.*, hlm 28

merumuskan kebijakan harus berdasarkan ketertiban dan kepastian hukum, perencanaan dalam pembangunan, pertanggungjawaban oleh pejabat maupun oleh pemerintah, pengabdian pada kepentingan masyarakat, pengendalian, keadilan untuk kemakmuran rakyat.⁶⁸

D. Penelitian Terdahulu

Terkait permasalahan permasalahan yang dijabarkan pada latar belakang masalah, penulis telah mengumpulkan beberapa penelitian terdahulu untuk menganalisis terkait permasalahan tersebut. namun sejauh pengamatan penulis, belum ada penelitian yang secara spesifik membahas terkait Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Penggunaan Omnibus Law dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Namun dari penelusuran yang telah dilakukan ada empat penelitian berupa jurnal dan satu tesis yang berhubungan dengan permasalahan yang akan penulis teliti.

Pertama, jurnal oleh Muhamad Azhar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dengan judul Omnibus Law Sebagai Solusi Hiper-Regulasi Menuju Sinkronisasi Peraturan Per-Undang-Undangan di Indonesia. Dengan hasil penelitian bahwa penerapan konsep omnibus law sebagai solusi hiperregulasi regulasi di Indonesia dapat segera direalisasikan. Hiperegulasi di Indonesia terjadi pada setiap tingkatan peraturan perundang undangan. Potensi tumpang tindih peraturan perundang undangan diantaranya terdapat 7621 peraturan menteri, 765 peraturan presiden, 452 peraturan pemerintah dan sekitar 30.000

⁶⁸ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam...* hlm 30

peraturan daerah. Hiperegulasi tersebut memberikan beban dalam melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang undangan di Indonesia. Bahkan tidak ada satupun lembaga yang dapat melakukan monitoring dan evaluasi terhadap adanya hiperegulasi tersebut. Upaya sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan dalam kerangka empat pilar sebagai dasar negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, perlu diterapkannya kajian penerapan metode omnibus law sebagai solusi atas hiperregulasi perundang undangan di Indonesia.⁶⁹ Persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama membahas terkait penerapan konsep Omnibus Law. Dalam jurnal ini membahas terkait omnibus law sebagai solusi dalam sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sedangkan penelitian yang penulis lakukan cenderung pada penerapan omnibus law ditinjau dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan fiqh siyasah.

Kedua, jurnal oleh Antoni Putra Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dengan judul *Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi*. Dengan hasil penelitian yang didapat meliputi, bahwa *omnibus law* adalah konsep hukum yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus. Namun demikian, permasalahan regulasi adalah masalah yang komplit, bukan sekedar dari jumlah yang terlalu banyak, tapi juga ada masalah disharmonis, partisipasi publik, ego sektoral, dan isi yang tidak sesuai materi muatan. Oleh sebab itu, sebelum konsep *omnibus law* benar-benar

⁶⁹ Muhamad Azhar. *Omnibus law Sebagai Solusi Hiper-Regulasi Menuju Sinkronisasi Peraturan Per-Undang-Undangan di Indonesia*. Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 1 March 2019. hlm 177

diterapkan dalam membentuk regulasi, terlebih dahulu yang perlu dikedepankan adalah prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Untuk menjamin prinsip tersebut terlaksana, Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu direvisi kembali.⁷⁰ Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah sama-sama membahas edudukan omnibus law dalam reformasi regulasi Indonesia. Perbedaannya adalah penelitian ini lebih menekankan pada penerapannya bagaimana, sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah lebih memfokuskan terhadap konsep omnibus law dalam undang-undang cipta kerja.

Ketiga, jurnal oleh Agnes Fitryantica Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia dengan judul *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law*. Dan hasil penelitian yang didapat meliputi, *Omnibus Law* lahir dari tradisi sistem *common law* dan sudah banyak negara dengan tradisi *civil law* yang menggunakannya. Di Indonesia, praktek *omnibus law* bisa dilihat dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2001, Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Omnibus Law pernah ditetapkan pada level TAP MPR RI, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003. Undang-Undang hasil konsep *Omnibus Law* bisa mengarah sebagai Undang-Undang Payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain.⁷¹ Persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama membahas terkait

⁷⁰ Antoni Putra, *Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 1 Maret 2020

⁷¹ Agnes Fitryantica, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law*. Jurnal Gema Keadilan Volume 6 Edisi III Oktober - November 2019

kedudukan Omnibus Law dalam sistem hukum di Indonesia. Sedangkan perbedaannya adalah, di jurnal ini membahas terkait praktek *omnibus law* di Indonesia serta Implementasinya berdasarkan Undang-Undang nomor 12 tahun 2011, sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan lebih cenderung ke bagaimana aplikasinya terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Keempat, jurnal oleh Dhaniswara K. Harjono Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia dengan judul *Konsep Omnibus Law Ditinjau Dari Undang Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*. Hasil penelitian yang meliputi: Omnibus Law merupakan konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa peraturan yang substansi pengaturannya berbeda menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*). Akan tetapi keberadaan undangundang hasil Omnibus Law yang mengarah sebagai undang-undang payung akan menimbulkan permasalahan mengenai kedudukannya karena Undang Undang No. 12 Tahun 2011 yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mengenal istilah Omnibus Law. Namun demikian metode penyusunan RUU Omnibus Law tetap harus mengacu UU No.12 Tahun 2011. Untuk itu agar UU hasil omnibus mendapat legitimasi dalam UU No 12 Tahun 2011, maka pembentukan dan proses legalisasinya dilakukan dengan ketentuan jenisnya adalah UU (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabungkan menjadi satu UU, Sepanjang materi muatan yang diatur Omnibus Law sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang No. 12 Tahun 2011 tersebut, Tidak ada pula larangan dalam UU No. 12 tahun 2011 bagi pembentukan Omnibus Law yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa

materi muatan sekaligus, Melakukan revisi terhadap UU No. 12 Tahun 2011.⁷² Persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama membahas terkait konsep Omnibus Law dalam sistem hukum di Indonesia. Sedangkan perbedaannya adalah, di jurnal ini membahas terkait konsep *omnibus law* di Indonesia berdasarkan Undang-Undang nomor 12 tahun 2011, sedangkan penelitian yang penulis lakukan lebih cenderung ke bagaimana penerapannya terhadap Undang-Undang tentang Cipta Kerja disertai tinjauan fiqih siyasah dusturiyah.

Kelima, jurnal oleh Shanti Dwi Kartika Peneliti Madya Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI yang berjudul Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja. dengan hasil penelitian yang meliputi Undang-Undang Cipta Kerja telah terbentuk dengan metode omnibus law. Undang-undang ini merupakan salah satu upaya reformasi hukum dan reformasi ekonomi, sebagai implementasi politik hukum dalam pembangunan hukum nasional. Politik hukum formal dari undang-undang ini ditentukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif, melalui setiap tahapan dalam pembentukannya. Politik hukum material ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Namun demikian, omnibus law masih memerlukan landasan hukum operasionalnya dan diawasi pelaksanaan undangundang ini oleh semua unsur. Oleh karena itu, DPR RI memastikan undang-undang ini terimplementasi, baik secara materinya maupun pengaturan turunannya. DPR RI perlu mengatur metode omnibus law dalam pembentukan

⁷² Dhaniswara K. Harjono, *Konsep Omnibus Law Ditinjau Dari Undang Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*. Jurnal Hukum: Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Volume 6 Nomor 2 Agustus 2020. hlm 107

undang-undang melalui revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁷³ Persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama membahas terkait penerapan konsep Omnibus Law dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Perbedaannya di jurnal ini membahas penerapan metode omnibus law dalam Undang-Undang Cipta Kerja dari segi politik hukum, sedangkan penelitian yang penulis lakukan lebih cenderung ke bagaimana penerapannya ditinjau dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan fiqh siyasah.

Keenam, tesis Dimas Nur Kholbi Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya yang berjudul *Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Dengan hasil penelitian yang meliputi, Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah mewujudkan nilai-nilai islam dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mana dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.⁷⁴ Persamaan Penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah sama-sama membahas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam tinjauan fiqh siyasah. Sedangkan perbedaannya di tesis ini membahas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dengan analisis fiqh siyasah, sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan akan lebih spesifik pada *omnibus law*.

⁷³ Shanti Dwi Kartika, *Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja*. Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis. Vol. Xii No.20 Oktober 2020. hlm 6

⁷⁴ Dimas NurKholbi, Tesis: “*Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan Di Indonesia*” (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019)