



# **PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI ATAS UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA: Konsekuensi dan Antisipasinya**

**Adv. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.  
Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.  
Wafdah Zikra Yuniarsyah, S.H., M.H.  
Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H.  
Anjas Rinaldi Siregar, S.H.**

**JAKARTA, 29 NOVEMBER 2021**

## PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI ATAS UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA: Konsekuensi dan Antisipasinya

Adv. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.  
Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.  
Wafdah Zikra Yuniarsyah, S.H., M.H.  
Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H.  
Anjas Rinaldi Siregar, S.H.

Perbincangan mengenai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”) kembali hangat. Kali ini, polemik tersebut muncul pasca Mahkamah Konstitusi pada 25 November 2021 membacakan 12 (dua belas) putusan mengenai *judicial review* baik formil maupun materiil terhadap UU tersebut. Hasilnya, dari 12 (dua belas) putusan tersebut, 1 putusan dikabulkan sebagian, 1 putusan tidak dapat diterima karena pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), dan 10 putusan lainnya tidak dapat diterima dengan alasan telah “kehilangan objek”.

Lebih jelas mengenai 12 (dua belas) putusan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

| No. | Putusan            | Pemohon                                     | Jenis Permohonan  | Putusan                                |
|-----|--------------------|---------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------|
| 1.  | 91/PUU-XVIII/2020  | Hakimi Irawan Bangkid, dkk                  | Formil            | Kabul sebagian                         |
| 2.  | 107/PUU-XVIII/2020 | Serikat Petani Indonesia, dll.              | Formil            | N.O. – Hilang Objek                    |
| 3.  | 6/PUU-XIX/2021     | Riden Hatam, dkk                            | Formil            | N.O. – Hilang Objek                    |
| 4.  | 87/PUU-XVIII/2020  | DPP Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa | Materiil          | N.O. – Hilang Objek                    |
| 5.  | 101/PUU-XVIII/2020 | KSPI                                        | Materiil          | N.O. – Hilang Objek                    |
| 6.  | 108/PUU-XVIII/2020 | Ignatius Supriyadi dkk                      | Materiil          | N.O. – Hilang Objek                    |
| 7.  | 3/PUU-XIX/2021     | FSP RTMM-SPSI                               | Materiil          | N.O. – Tidak Ada <i>Legal Standing</i> |
| 8.  | 5/PUU-XIX/2021     | Putu Bagus, dkk                             | Materiil          | N.O. – Hilang Objek                    |
| 9.  | 55/PUU-XIX/2021    | Yayasan Hutan Alam dan Lingkungan Aceh      | Materiil          | N.O. – Hilang Objek                    |
| 10. | 103/PUU-XVIII/2020 | Konfederasi Serikat Buruh Seluruh Indonesia | Materiil & Formil | N.O. – Hilang Objek                    |

|     |                    |                                     |                   |                     |
|-----|--------------------|-------------------------------------|-------------------|---------------------|
| 11. | 105/PUU-XVIII/2020 | PP FSP TSK – SPSI, Rudi Harian, dkk | Materiil & Formil | N.O. – Hilang Objek |
| 12. | 4/PUU-XIX/2021     | FSP KEP SPSI, DPN FSPI, dll         | Materiil & Formil | N.O. – Hilang Objek |

**Tabel 1:** 12 Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian UU Cipta Kerja yang dibacakan pada 25 November 2021

Jika dilihat dari 12 (dua belas) putusan dalam Tabel 1 di atas, 3 (tiga) perkara berupa uji formil, 6 (enam) perkara berupa uji materiil, dan 3 (tiga) perkara berupa uji materiil dan formil. Mahkamah Konstitusi memang berwenang menguji 2 (dua) jenis pengujian, yakni uji materiil dan uji formil. **Uji Materiil** adalah kewenangan untuk melakukan penilaian dan memutuskan **substansi** peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dalam kasus ini adalah UU Cipta Kerja atas UUD 1945. Ketentuan mengenai Uji Materiil dapat dilihat dalam Pasal 51A ayat (5) Undang-undang Mahkamah Konstitusi (“UU MK”). Sementara **Uji Formil** adalah pengujian untuk menilai dan memutuskan **cara pembuatan** suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh legislatif seperti Undang-undang misalnya, telah sesuai atau tidak dengan yang seharusnya menurut hukum, termasuk prosedur pembentukan Undang-undang yang dianggap melanggar atau salah, kesalahan prosedur dan/atau mekanisme (misalnya pembuatannya tidak menurut tingkat-tingkat pembahasan atau tidak kuorum). Ketentuan Uji Formil diatur dalam Pasal 51 ayat (3), Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) UU MK.

#### PROFILE SINGKAT PUTUSAN 91/PUU-XVIII/2020

Kembali ke 12 Putusan dalam Tabel 1, putusan yang menjadi sorotan adalah Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan amar dikabulkan sebagian. Putusan tersebut diajukan oleh 6 (enam) Pemohon yang berasal dari berbagai latar belakang dan variasi kerugian konstitusional. Untuk lebih jelas, simak tabel berikut:

| No. | Pemohon     | Legal Standing                                                                                                                                                                                                                                                       | Putusan Hakim                                                                                                         |
|-----|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Pemohon I   | Seorang <b>pegawai PKWT</b> , merasa dirugikan hak konstitusionalnya, dengan berlakunya UU Cipta Kerja yang menghapus jangka waktu kontrak, pemangkasan waktu istirahat mingguan, beberapa jenis upah, sanksi, perusahaan tidak bayar upah, hak buruh mengajukan PHK | Tidak dapat diterima, karena tidak dapat menguraikan kerugian konstitusional dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja. |
| 2.  | Pemohon II  | <b>Mahasiswa</b> , merasa dirugikan akibat berlakunya UU Cipta Kerja menjadikan pendidikan sebagai ladang bisnis dalam aktivitas industri dan ekonomi, sehingga mereduksi tujuan pendidikan sebagaimana termaktub dalam konstitusi.                                  |                                                                                                                       |
| 3.  | Pemohon III | Seorang <b>Dosen</b> Hukum Tata Negara (“HTN”) merasa dirugikan karena UU Cipta Kerja menjadikan praktik ketatanegaraan tidak dapat dijelaskan secara akademik kepada peserta didik.                                                                                 | Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian                                                                         |

|    |                  |                                                                                                                                |  |
|----|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| 4. | Pemohon IV       | Perkumpulan Migrant-CARE, merasa dirugikan karena tidak dilibatkan dalam proses perubahan Pasal UU Perlindungan Pekerja Migran |  |
| 5. | Pemohon V dan VI | Perkumpulan Masyarakat Adat, merasa dirugikan akibat adanya penghapusan sanksi pidana terhadap penyerobotan tanah ulayat       |  |

Tabel 2: Ringkasan Para Pemohon

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa Pemohon I dan Pemohon II yang merupakan seorang pekerja PKWT dan Mahasiswa, dianggap tidak memiliki *legal standing* oleh MK karena tidak dapat menjabarkan bentuk kerugian konstitusional secara riil. Sementara, Pemohon III, IV, V, dan VI dianggap memiliki *legal standing* dengan alasan keempat Pemohon tersebut mengalami kerugian konstitusional yang merupakan dampak dari diundangkannya UU Cipta Kerja.

Para Pemohon pada pokoknya mendalilkan berbagai hal, yang oleh MK dikelompokkan ke dalam 4 (empat) garis besar sebagai berikut:

1. Pembentukan UU Cipta Kerja dengan metode *omnibus* tidak jelas apakah merupakan UU baru, perubahan, ataupun pencabutan, sehingga bertentangan UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Metode *omnibus* tidak dikenal dalam UU 12/2011;
3. Terdapat perubahan materi muatan RUU Cipta Kerja secara substansial pasca persetujuan RUU;
4. Bertentangan dengan UUD 1945 dan UU 12/2011 terkait kejelasan tujuan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan.

Atas permohonan tersebut, MK menjatuhkan putusan **mengabulkan untuk sebagian**, dengan amar yang terdiri dari 9 poin pada bagian pokok permohonan. Selengkapnya sebagai berikut:

**Dalam Pokok Permohonan:**

1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian;
3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen;
6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali;
7. Menyatakan untuk menengguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
  8. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
  9. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Amar tersebut merupakan catatan baru dalam sejarah uji formil yang diajukan kepada MK. Tercatat, sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 hingga sebelum dibacakannya Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, terdapat 69 pengujian formil, dan tidak ada satupun yang dikabulkan oleh MK, baik ditolak, tidak dapat diterima (*nietonvankelijke verklaard*/NO), atau ditarik kembali.<sup>1</sup> Salah satu yang paling fundamental adalah Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Meskipun MK menyatakan pembentukan UU tersebut cacat formil, namun demi kemanfaatan hukum, MK tetap menolak permohonan para pemohon.

Apresiasi patut diberikan kepada berbagai pihak atas lahirnya Putusan 91/PUU-XVIII/2020, terutama bagi Para Pemohon dan Kuasa Hukum yang menginisiasi permohonan tersebut. 5 (lima) hakim MK yang menjadi kunci lahirnya putusan ini pun perlu diapresiasi. Meskipun pasti diujani kritik, namun harus diakui, bahwa kelima hakim MK tentu melewati pertarungan dan patut diduga mendapat tekanan yang tidak ringan dalam menangani perkara tersebut. Terbukti, terdapat 4 (empat) hakim yang mengemukakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Hakim Konstitusi Arief Hidayat, Hakim Konstitusi Anwar Usman, Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul, Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh. Pendapat berbeda ke-empat hakim konstitusi tersebut pada pokoknya sebagai berikut:

1. *Dissenting opinion* Hakim Konstitusi **Arief Hidayat** dan Hakim Konstitusi **Anwar Usman**.

Secara Umum keduanya menyimpulkan bahwa pokok permohonan atau isu hukum yang dipermasalahkan para Pemohon terhadap UU Cipta Kerja adalah:

- a. Format susunan peraturan dari UU Cipta Kerja yang menggunakan teknik *Omnibus Law*;
- b. Pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya perubahan terhadap materi muatan pasca persetujuan DPR dan Presiden.

Dari 3 (tiga) masalah di atas, keduanya menarik 1 (satu) masalah utama yakni: apakah pembentukan undang-undang melalui metode *omnibus*, perlu terlebih dahulu melakukan perubahan terhadap undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan? Menjawab pertanyaan tersebut, Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Anwar Usman pada pokoknya menjelaskan bahwa metode *omnibus law* dalam UU Cipta

---

<sup>1</sup> Antara tahun 2003 sampai 2019, terdapat 46 permohonan uji formil yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan data berhasil dihimpun oleh Bivitri Susanti dan Nurul Fazrie. 2020. *Tantangan Pengujian Proses Legislasi di Mahkamah Konstitusi*. Diakses melalui <https://www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi/> pada tanggal 29 November 2021. Sedangkan, sejak awal tahun 2020 hingga sebelum dibacakannya Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tanggal 25 November 2021, berdasarkan data yang berhasil dihimpun oleh INTEGRITY Law Firm, terdapat 23 permohonan uji formil yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Kerja merupakan jalan progresif untuk menghadapi kondisi *over-regulation* yang memang harus ditangani dengan segera.

Adanya kebutuhan mendesak untuk menggunakan metode *Omnibus Law* di Indonesia mengingat kurang lebih 78 undang-undang yang harus dibuat dalam waktu bersamaan dan pastinya membutuhkan waktu yang relatif lama, sedangkan kebutuhan akan adanya suatu regulasi yang komprehensif sangat mendesak, sehingga demi mengatasi konflik disharmonisasi, juga agar lebih cepat, efektif, efisien, maka diperlukan metode *Omnibus Law*. Oleh sebab itu, seharusnya uji formil UU Cipta Kerja ditolak.

Yang menarik dari *dissenting opinion* kedua Hakim Konstitusi tersebut adalah, keduanya menyatakan, seharusnya uji formil ditolak, sehingga dalam perkara lain uji materiil dapat dilakukan dan mengabulkan beberapa pasal, seperti dalam hal hak konstitusional buruh, yakni terkait dengan upah, pesangon, *outsourcing*, dan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT).<sup>2</sup>

2. *Dissenting opinion* Hakim Konstitusi **Manahan M.P. Sitompul** dan Hakim Konstitusi **Daniel Yusmic P. Foekh**.

Berbeda dengan dua Hakim Konstitusi sebelumnya, Hakim Konstitusi Manahan Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic berpandangan yang pada pokoknya bahwa dalil-dalil yang diajukan Para Pemohon seluruhnya tidak terbukti. Karena pada dasarnya, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 *jo* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ("**UU PPP**") tidak mengatur mengenai metode baku penyusunan undang-undang. Oleh sebab itu, metode *omnibus* tidak dapat serta merta dinilai bertentangan dengan formalitas penyusunan undang-undang. Terlebih, mengutip Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009, terdapat pertimbangan hukum yang menyatakan pengujian oleh MK hanya boleh menggunakan UUD 1945 sebagai batu uji, bukan undang-undang yang sederajat.

Kemudian, kedua Hakim Konstitusi di atas juga menyatakan dalil-dalil mengenai ketidakterpenuhan penyusunan UU Cipta Kerja terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah terbantahkan berdasarkan seluruh bukti yang diajukan oleh Termohon, di mana UU Cipta Kerja telah sangat memenuhi seluruh asas tersebut.<sup>3</sup>

## PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI

Meskipun ada pendapat berbeda dari 4 (empat) Hakim Konstitusi di atas, tidak dapat menganulir pendapat kelima Hakim Konstitusi yang lain, yakni Hakim Konstitusi Aswanto, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Enny Nurbainingsih, yang pada akhirnya mengabulkan sebagian permohonan Pemohon III, IV, V, dan VI.

Sebelum mempertimbangkan lebih jauh mengenai dalil-dalil Para Pemohon, MK terlebih dahulu menjelaskan dasar konstitusional dan filosofis mengenai proses pembuatan undang-undang (*law making process*), mulai dari pemegang kewenangan, pentingnya Naskah Akademik, urgensi Prolegnas, hingga tahapan demi tahapan penyusunan undang-undang, mulai dari pengajuan Rancangan Undang-Undang ("**RUU**"), Pembahasan, Persetujuan, Pengesahan, dan Pengundangan. Kemudian, ukuran yang diterapkan MK dalam pengujian formil adalah mengacu pada Putusan Nomor 79/PUU-XVII/2019 sebagai berikut:

<sup>2</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 418-431.

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 432-446.

1. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;
2. pengujian atas bentuk (format) atau sistematika undang-undang;
3. pengujian berkenaan dengan wewenang lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
4. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.

Keempat hal di atas, ditegaskan oleh MK, berlaku secara akumulatif. Artinya, satu saja tidak terpenuhi, maka akan menyebabkan sebuah undang-undang yang terbentuk mengandung cacat formil.<sup>4</sup> Setelah menjabarkan kedudukan yang kokoh mengenai proses penyusunan undang-undang baik secara konstitusional maupun secara filosofis, serta setelah menentukan parameter pengujian, MK kemudian memberikan pertimbangan secara sistematis mengenai dalil-dalil yang diajukan para Pemohon.

### Tenggang Waktu Pengujian Formil

Berbeda dengan pengujian materiil yang tidak mengenal batas waktu, pengujian formil memiliki masa daluarsa pengajuan permohonan, yakni tidak melebihi 45 (empat puluh lima) hari setelah sebuah undang-undang dimuat dalam Lembaran Negara. Hal ini sebagaimana telah diberlakukan oleh MK dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 yang kembali dikutip dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai berikut:

*[3.34] Menimbang bahwa terlepas dari putusan dalam pokok permohonan a quo Mahkamah memandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah Undang-Undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan Undang-Undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang.<sup>5</sup>*

Pada posisi yang sama, MK juga memiliki batas waktu dalam mengadili pengujian formil, yakni tidak lebih dari 60 (enam puluh) hari sejak permohonan terdaftar dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK). Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 79/PUU-XVII/2019 sebagai berikut:

*[3.16] ... Masih dalam konteks kepastian hukum itu pula, Mahkamah memandang penting untuk menyatakan atau menegaskan bahwa pembatasan waktu serupa pun diperlukan Mahkamah dalam memutus permohonan pengujian formil sebuah undang-undang. Dalam hal ini, Mahkamah perlu menegaskan bahwa waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak perkara dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dirasa cukup untuk menyelesaikan pengujian formil sebuah undang-undang. Dalam batas penalaran yang wajar, batas waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak perkara dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dimaksud belum akan memberikan implikasi besar*

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 394.

<sup>5</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 322-323.

*dalam pelaksanaan undang-undang terutama dalam penyiapan peraturan perundang-undangan yang diperintahkan dan dibutuhkan dalam pelaksanaan undang-undang, termasuk juga tindakan hukum lain yang dilakukan sebagai akibat dari pengundangan sebuah undang-undang. Bahkan, untuk tujuan kepastian dimaksud, termasuk pertimbangan kondisi tertentu, Mahkamah dapat menjatuhkan putusan sela sebagai bentuk tindakan prioritas dan dapat memisahkan (split) proses pemeriksaan antara pengujian formil dan pengujian materiil bilamana pemohon menggabungkan kedua pengujian tersebut dalam 1 (satu) permohonan termasuk dalam hal ini apabila Mahkamah memandang perlu menunda pemberlakuan suatu undang-undang yang dimohonkan pengujian formil.<sup>6</sup>*

Mengikuti logika fikir demikian, maka sepatutnya perkara uji formil UU Cipta Kerja ini diselesaikan paling lambat tidak melebihi 60 (enam puluh) hari sejak terdaftar di BRPK. Namun, MK berpendapat bahwa Putusan Nomor 79/PUU-XVII/2019 yang membentuk norma batas waktu tersebut, dibacakan ketika perkara *a quo* sedang dalam tahap pemeriksaan, sehingga MK berpendapat batas waktu penyelesaian perkara tersebut belum mengikat MK dalam perkara *a quo*. Terlebih, kondisi pandemi dan tersela kewajiban menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah serentak, semakin membuat kukuh MK untuk tidak dapat menyelesaikan persidangan dalam tenggat waktu 60 (enam puluh) hari semenjak perkara terdaftar di BRPK. Oleh sebab itu, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 baru dibacakan pada 25 November 2021, meskipun permohonan telah terdaftar di BRPK sejak 24 November 2020.

#### **Pertimbangan atas Dalil: Pembentukan UU Cipta Kerja dengan metode Omnibus tidak jelas dan Bertentangan dengan UU 12 tahun 2011.**

**Pertama**, dalil yang diungkapkan oleh para Pemohon adalah terkait ketidakjelasan format dan/atau bentuk dari UU Cipta Kerja yang dibuat dengan metode *omnibus law*, apakah merupakan UU baru, perubahan, ataupun pencabutan. Bentuk UU Cipta Kerja yang demikian menjadi sangat tidak sesuai dengan kaidah baku yang ditetapkan dalam Lampiran II UU 12/2011. MK menilai (dalam paragraf [3.18.1]), bahwa kerangka pembentukan undang-undang sejatinya telah diatur dalam UUD 1945, yang didelegasikan ke dalam undang-undang, yakni UU 12/2011 *jo* UU 15/2019. Eksistensi kedua UU tersebut merupakan pengejawantahan dari Pasal 22A UUD 1945, sehingga MK berpendapat selain menggunakan UUD 1945, UU 12/2011 *jo* UU 15/2019 harus pula dijadikan sandaran untuk melakukan uji formil, sebagaimana tertuang dalam pendapat MK sebelumnya yaitu Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, penyusunan undang-undang harus sesuai dengan tata cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang.<sup>8</sup>

MK pun turut menyoroti ketidakjelasan bentuk dari UU Cipta Kerja ditinjau dari segi penjudulan, dimana tata cara pemberian judul telah diatur secara baku dalam Lampiran I UU 12/2011, baik dalam hal undang-undang baru, perubahan, maupun pencabutan. Sementara itu, UU Cipta Kerja memiliki materi muatan yang berkaitan dengan 78 undang-undang, dengan rincian 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang merupakan perubahan undang-undang dan 1 (satu) undang-undang berupa pencabutan undang-undang. Faktanya, UU Cipta Kerja tidak memenuhi kaidah sebagaimana diatur dalam peraturan *a quo*.

Selain itu, formulasi UU Cipta Kerja juga memunculkan kerancuan, karena sebagai undang-undang perubahan, terdapat rumusan asas, tujuan, serta ruang lingkup tersendiri. Hal ini menyebabkan adanya tumpang tindih keberlakuan asas, tujuan, serta ruang lingkup yang membawa

<sup>6</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 323.

<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 395.

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 396.

ketidakjelasan/kerancuan dalam membaca dan memahami UU Cipta Kerja. MK menilai, asas kejelasan rumusan yang diwajibkan dalam UU 12/2011 tidak terpenuhi.

Pertimbangan mengenai penyimpangan terhadap hal-hal yang bersifat prosedural demi keadilan substantif pun tak luput dari pandangan MK. Pada dasarnya, konsep penyimpangan dari prosedur baku demi kepentingan umum memang dikenal dalam sistem hukum Indonesia. Namun, MK berpendapat, dalam konteks UU Cipta Kerja, tidak dibenarkan mengatasnamakan lamanya waktu membentuk UU, maka pembentuk UU menyimpangi tata cara baku dan standar demi mencapai tujuan tersebut. Karena, dalam suatu negara demokratis konstitusional, tujuan dan cara untuk mencapai tidaklah dapat dipisahkan. Dalam hal ini, upaya untuk mencapai tujuan tidak bisa dilakukan dengan melanggar tata cara yang pasti, baku, dan standar dalam proses pembentukan undang-undang.<sup>9</sup>

#### **Pertimbangan atas Dalil: Metode *Omnibus* Tidak dikenal dalam UU 12/2011 jo. UU 5/2019.**

**Kedua**, dalil yang dikemukakan Para Pemohon adalah metode *omnibus law* tidak dikenal dalam UU 12/2011 juncto UU 15/2019, sehingga bertentangan dengan kejelasan cara serta metode yang pasti dan baku. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, MK mempertimbangkan dalam paragraf [3.18.2], bahwa metode *omnibus* didefinisikan dalam kamus Black's Law Dictionary sebagai "*relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes*" yang berarti menggabungkan beberapa hal menjadi satu.

Pendapat ahli dari Presiden menyatakan penggunaan metode *omnibus law* yang merupakan penggabungan beberapa undang-undang sudah pernah diterapkan di Indonesia yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017). Namun, MK tetap berpegang pada tata cara dan standar baku yang diatur dalam UU 12/2011, terlepas dari metode apapun yang digunakan. Terlebih, jika melihat UU 32/2004 dan UU 7/2017, dibandingkan dengan UU Cipta Kerja, keduanya memiliki keluaran yang sangat berbeda. Penyusunan UU 32/2004 dan UU 7/2017 masih sesuai dengan tata cara pembentukan undang-undang, sementara UU Cipta Kerja telah keluar jauh dari standar yang diatur dalam Lampiran II UU 12/2011.<sup>10</sup>

#### **Pertimbangan atas Dalil: Terdapat Perubahan Materi Muatan yang Substansial Pasca Persetujuan RUU.**

**Ketiga**, para Pemohon mengemukakan dalil bahwa terdapat perubahan materi muatan RUU Cipta Kerja pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden yang tidak sekedar bersifat teknis penulisan dan salah dalam pengutipan. Paragraf [3.18.3] menjelaskan pertimbangan MK terhadap dalil tersebut. Fakta hukum terungkap bahwa setidaknya terdapat 8 (delapan) pasal yang mengalami perubahan substansial antara naskah sebelum dengan setelah pengesahan.<sup>11</sup> Selain itu, MK juga menemukan terdapat kesalahan perujukan pasal dalam UU Cipta Kerja. Dalil ini terbukti dengan begitu jelas dan sulit dikesampingkan. Oleh karenanya, MK menyatakan bahwa UU Cipta Kerja tidak memenuhi asas kejelasan rumusan.

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 402.

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 405-407.

<sup>11</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 408 – 411.

### Pertimbangan atas Dalil: UU Cipta Kerja Bertentangan dengan UUD 1945 dan Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang.

**Keempat**, Para Pemohon mendalilkan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan Pasal 22A UUD 1945 dan Pasal 5 huruf a, huruf e, huruf f dan huruf g UU 12/2011 yaitu asas kejelasan tujuan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. MK dalam paragraf [3.18.4] menilai bahwa dalam pertimbangan sebelumnya, telah nyata dan terbukti bahwa penyusunan UU Cipta Kerja memang tidak memenuhi asas kejelasan tujuan dan rumusan. Mengingat keterpenuhan terhadap asas harus dilakukan secara kumulatif, maka 1 (satu) saja tidak terpenuhi, MK telah mengambil kesimpulan bahwa penyusunan UU Cipta Kerja tidak memenuhi asas pembentukan undang-undang. Oleh sebab itu, MK merasa tidak perlu lagi memberikan pertimbangan terhadap asas yang lainnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka seluruh dalil yang diajukan oleh para Pemohon pada dasarnya terbukti dan diakui oleh MK, sehingga pembentukan UU Cipta Kerja yang mengandung cacat formil, benar adanya dan beralasan menurut hukum, sehingga patut untuk dikabulkan. Hal itu sangat tegas dinyatakan MK sebagai berikut:

*[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, oleh karena terhadap tata cara pembentukan UU Cipta Kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang; terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah berpendapat proses pembentukan UU Cipta Kerja adalah tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, **sehingga harus dinyatakan cacat formil.***

### Pandangan MK Perihal Syarat Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memberikan pandangan yang patut diapresiasi mengenai ukuran partisipasi publik untuk dapat diakui telah memenuhi syarat penyusunan undang-undang. Meskipun Presiden dan DPR telah membuktikan adanya partisipasi publik melalui sosialisasi, webinar, dan lain sebagainya. Namun, MK menilai parameter partisipasi publik haruslah benar-benar berarti (*meaningful participation*). Oleh sebab itu, **kegiatan yang hanya formalitas belaka dan tidak menghasilkan value apapun, tidak dianggap sebagai partisipasi publik.**

Lebih lengkap, MK menimbang sebagai berikut:

**[3.17.8] ...**

*Secara doktriner, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (strong collective intelligence) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (inclusive and representative) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (trust and confidence) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (legitimacy and responsibility) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (improved understanding) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (opportunities for citizens) untuk*

*mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (accountable and transparent).<sup>12</sup>*

...

*Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (concern) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>13</sup>*

Pandangan semacam ini patut diapresiasi, karena MK tidak membelenggu dirinya hanya kepada penilaian formalitas belaka. Namun sangat disayangkan pemikiran semacam ini tidak terimplementasi dalam pengujian terhadap perubahan UU KPK dan UU Minerba. Dalam pengujian formil kedua undang-undang tersebut, seandainya MK konsisten, maka juga terlihat bahwa perubahan kedua UU tersebut yang dilakukan secara super kilat, tentulah juga mengabaikan prinsip *public participation* yang sungguh-sungguh, dan bukan hanya formalitas saja.

## PUTUSAN AMBIGU

Meskipun MK telah mengakui bahwa dalil-dalil yang diajukan Para Pemohon terbukti dan beralasan menurut hukum, namun dalam amar putusannya tidak menggambarkan perintah yang diinginkan sesuai dengan logika pemikiran yang konsisten. Pertimbangan hukum MK di atas seharusnya cukup memberikan dasar bagi MK untuk menyatakan seluruh isi UU Cipta Kerja tidak mengikat karena mengandung cacat formil sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Oleh sebab itu, sangat tepat untuk dicabut dan dibatalkan seluruhnya. Namun, MK terjebak pada keinginan untuk mencari jalan tengah, berkompromi, yang akibatnya justru menghadirkan putusan yang ambigu. Hal tersebut akan dibahas lebih detail dalam uraian di bawah ini.

## Toleransi MK, Menghadirkan Ketidakpastian

Meskipun telah terbukti secara telak tidak memenuhi aspek formil pembentukan undang-undang, namun *vonis* terhadap UU Cipta Kerja justru tidak konsisten. Sebelum memutus mengenai akibat hukum pembentukan undang-undang yang cacat formil, MK memberikan pertimbangan-pertimbangan yang berusaha memahami kondisi *over-regulation* (obesitas regulasi) dan tumpang tindih antar undang-undang, sehingga amar putusan yang dijatuhkan atas penyimpangan prosedur, terkesan memaafkan untuk tujuan tidak hanya menjaga kepastian hukum. MK berusaha memberikan keseimbangan antara pelanggaran prosedur dengan tujuan yang ingin dicapai. Padahal, keduanya sama sekali tidak *apple-to-apple*. Jikapun ada tujuan yang ingin dilindungi, seharusnya substansi tujuan tersebut benar-benar bermanfaat untuk rakyat, bukan yang sebaliknya. Lebih jauh, seharusnya, keberadaan aturan pelaksana yang sudah 'terlanjur' diundangkan, tidak boleh menjadi alasan untuk tidak membatalkan dengan tegas UU Cipta Kerja. Seharusnya, MK mengeluarkan putusan yang tegas dengan membatalkan UU Cipta Kerja, yang memang berakibat batalnya pula seluruh aturan pelaksanaannya. Bentuk permakluman yang diberikan MK, justru menimbulkan ketidakpastian hukum atas pelaksanaan putusan MK itu sendiri, yang awalnya dimaksudkan menghadirkan kepastian hukum.

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 392 - 393.

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 393.

Pembatalan UU Cipta kerja secara keseluruhan dan seketika sebenarnya tidak perlu dikhawatirkan karena tidak menimbulkan kekosongan hukum, karena undang-undang atau materi undang-undang yang sebelumnya diubah atau dicabut UU Cipta Kerja dapat dinyatakan berlaku kembali. Selain itu, pencabutan yang tegas demikian, justru bisa menjadi pemicu agar Presiden, DPR, dan DPD segera membuat versi baru UU Cipta Kerja yang proses pembentukannya sesuai dengan UUD 1945.

Toleransi MK di atas menghadirkan putusan yang akhirnya ambigu. Meskipun di satu sisi perlu diapresiasi, misalnya soal apresiasi terhadap partisipasi publik, namun disisi lain putusan MK tetap menimbulkan ketidakjelasan. Ketidakjelasan itu terlihat jelas dari lima ambigu putusan MK, yaitu: 1) Di satu sisi menyatakan bertentangan dengan konstitusi, di sisi lain masih diberlakukan maksimal dua tahun; 2) Di satu sisi UU Cipta Kerja dinyatakan masih berlaku maksimal 2 tahun, di sisi lain permohonan uji materiil tidak diterima karena dinyatakan “kehilangan objek”. 3) Dengan menyatakan “kehilangan objek” berdasarkan, apakah MK menjadikan Putusan 91 sebagai pintu “impunitas konstitusional” bagi UU Cipta Kerja? 4) Di satu sisi menyatakan berlaku selama tenggat perbaikan maksimal 2 tahun, di sisi lain menanggukahkan pemberlakuan untuk tindakan/kebijakan yang strategis dan berdampak luas. Lalu untuk apa pula berlaku jika hanya untuk yang tidak strategis dan tidak berdampak luas. Apalagi ternyata, menurut pasal 4, ruang lingkup UU Ciptaker itu kebijakan strategis semua. 5) Mengapresiasi untuk putusan yang mensyaratkan partisipasi publik, namun mengkritisi disparitasnya dengan putusan lain, misal perubahan UU KPK dan UU Minerba.

### KONSEKUENSI PUTUSAN 91/PUU-XVIII/2020 TERHADAP KEBERLAKUAN UU CIPTA KERJA

UU Cipta Kerja merupakan satu-satunya undang-undang saat ini yang bersifat sapu jagat dalam skala yang sangat luas. Terdapat 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang yang direvisi oleh UU Cipta Kerja. Saat ini, aturan pelaksana UU Cipta Kerja pun telah diundangkan dan sangat merubah sendi-sendi hukum dalam berbagai kluster, seperti perizinan, pertambangan, perkebunan, lingkungan, UMKM, administrasi pemerintahan, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, hadirnya putusan yang menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat memiliki konsekuensi yang tidak dapat dianggap remeh bagi para pihak, baik sektor pemerintah, bisnis, dan masyarakat umum.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, terdapat 9 (sembilan) poin amar yang ditetapkan oleh MK dalam Putusan 91/PUU-XVIII/2020 (lihat halaman 3 – 4). Konsekuensi dari tiap amar tersebut akan dijelaskan pada pembahasan di bawah ini.

### Amar Nomor 3: UU Cipta Kerja Bertentangan dengan Konsitusi secara Bersyarat Sepanjang Dimaknai “Tidak Dilakukan Perbaikan Dalam Waktu 2 (Dua) Tahun Sejak Putusan Ini Diucapkan

3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan;

Putusan bersyarat telah dikenal oleh MK sejak tahun 2008 melalui Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008. Saat itu untuk pertama kalinya, MK memberikan makna terhadap sebuah pasal yang diuji dalam putusannya, untuk kemudian menentukan apabila makna atau syarat tersebut tidak dilaksanakan, maka berpengaruh terhadap konstitusional atau tidaknya sebuah undang-undang. Pada praktiknya penjatuhan putusan oleh MK mengenal 2 (dua) jenis putusan bersyarat, yakni:

1. Konstitusional Bersyarat (*conditionally constitutional*), artinya suatu UU atau bagiannya menjadi konstitusional (tidak bertentangan dengan UUD) sepanjang memenuhi syarat yang

ditetapkan MK, sebaliknya jika syaratnya tidak dipenuhi menjadi inkonstitusional (bertentangan dengan UUD).

2. Inkonstitusional Bersyarat (*conditionally unconstitutional*), artinya suatu UU atau bagiannya adalah inkonstitusional (bertentangan dengan UUD) pada saat putusan dibacakan, dan menjadi konstitusional (tidak bertentangan dengan UUD) apabila syarat sebagaimana ditetapkan MK dipenuhi. Jika syarat yang ditetapkan MK tidak dipenuhi, menjadi tetap inkonstitusional (bertentangan dengan UUD).

Kali ini dalam Putusan 91/PUU-XVIII/2020, MK kembali mengeluarkan putusan inkonstitusional bersyarat, dimana UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan, tidak dilakukan perbaikan. Artinya, status apakah UU Cipta Kerja saat ini inkonstitusional tapi masih bersifat sementara. Apabila Presiden, DPR, dan DPD tidak melakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun ke depan, maka UU Cipta Kerja akan inkonstitusional permanen, namun apabila dilakukan perbaikan, maka akan menjadi konstitusional.

#### **Amar Nomor 4: UU Cipta Kerja Masih Berlaku dalam Jangka Waktu Maksimal 2 (Dua) Tahun Selama Masa Perbaikan**

4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;

Meskipun terbukti mengandung cacat formil dan bertentangan dengan UUD 1945, UU Cipta Kerja tetap dibiarkan oleh MK untuk berlaku selama jangka waktu maksimal 2 (dua) tahun masa perbaikan. Putusan ini berkebalikan dengan logika hukum tata negara dan administrasi pada umumnya, di mana sebuah produk hukum yang dinyatakan cacat, maka harus dinyatakan tidak berlaku dan baru berlaku kembali jika telah ada pembenaran, perbaikan, atau pembaruan. Karena yang diatur dalam sebuah produk tersebut adalah hak asasi masyarakat umum yang harus dikedepankan dan dilindungi oleh negara. Meskipun tidak normal, logika memberlakukan sementara suatu undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional memang bukan kali pertama dilakukan MK, misalnya ketika memberi waktu 3 (tiga) tahun berlakunya pengadilan tipikor—meskipun pasal 53 UU KPK-nya dinyatakan inkonstitusional (*vide* Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006). Logika yang sekilas terkesan inkonsisten itu dalam alasan MK adalah untuk menghindari kekacauan hukum, dan tetap memperhatikan aspek keadilan dan kemanfaatan, bukan hanya kepastian hukum.

Logika ini tampaknya mengganggu pikiran para Hakim Konstitusi, sehingga meskipun telah diputuskan tetap berlaku dalam amar nomor 4, namun di amar nomor 7 tetap diatur penangguhan untuk hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas, yang justru menimbulkan potensi inkonsistensi antar satu amar dengan amar lainnya dalam Putusan 91/PUU-XVIII/2020.

#### **Amar Nomor 5: Perintah kepada Presiden, DPR, dan DPD untuk Memperbaiki UU Cipta Kerja dalam Jangka Waktu Paling Lambat 2 (dua) Tahun Kedepan**

5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen;

Amar ini memberikan perintah kepada Presiden, DPR, dan DPD untuk memperbaiki UU Cipta Kerja dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun kedepan. Jika tidak, maka UU Cipta Kerja akan

inkonstitusional secara permanen, sehingga pasal di dalamnya yang merubah, menambah, atau mencabut ketentuan dalam 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang lain, dinyatakan tidak berlaku, sehingga kembali ke aturan yang lama. MK juga memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk terlebih dahulu membuat perubahan UU 12/2011 guna memberikan dasar legalitas terhadap metode *omnibus law* dan harus mengatur secara spesifik penyusunan undang-undang menggunakan metode *omnibus*. Setelah itu, barulah UU Cipta Kerja diperbaiki secara formil mengikuti UU 12/2011 yang telah ditambah pengaturan mengenai metode *omnibus*. Apabila UU Cipta Kerja diperbaiki begitu saja, tanpa terlebih dahulu mengubah UU 12/2011, maka dapat dipastikan perbaikan tersebut tidak sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh MK. Karena pada dasarnya, UU 12/2011 saat ini tidak mengatur mengenai metode *omnibus*, sehingga jika diperbaiki tanpa merubah UU 12/2011, maka akan menjadi perbaikan semu dan tentu sia-sia.

**Amar Nomor 6: Jika UU Cipta Kerja Inkonstitusional secara Permanen, maka Segala UU yang diubah dengan UU Cipta Kerja, Otomatis Berlaku Kembali, dan Peraturan Pelaksana UU Cipta Kerja Menjadi Tidak Lagi Berlaku**

6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali;

Amar ini menegaskan apabila dalam jangka waktu maksimal 2 (dua) tahun, Presiden, DPR, dan DPD gagal memperbaiki UU Cipta Kerja beserta perubahan UU 12/2011, maka segala undang-undang yang sebelumnya dicabut, diubah, atau ditambah dengan UU Cipta Kerja, otomatis kembali berlaku. Begitu juga dengan segala peraturan pelaksana UU Cipta Kerja yang secara otomatis juga menjadi inkonstitusional karena telah kehilangan dasar pijak penerbitannya.

**Amar Nomor 7: Menangguhkan tindakan/kebijakan yang Bersifat Strategis dan Berdampak Luas, serta Tidak boleh Menerbitkan peraturan Pelaksanaan baru**

7. Menyatakan untuk menangguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Amar nomor 7 inilah yang menjadi perhatian dan masalah utama, karena disatu sisi dalam Amar nomor 4 MK menyatakan UU Cipta Kerja masih berlaku, namun dalam amar 7 memerintahkan penangguhan untuk tindakan dan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas. Artinya, secara umum, UU Cipta Kerja masih berlaku, namun pada ruang-ruang khusus tertentu, ketika sifatnya strategis dan berdampak luas, maka keberlakuan UU Cipta Kerja harus ditangguhkan.

Namun, perihal mana bagian yang strategis dan berdampak luas tidak diatur oleh MK. Hal itu menghadirkan kebingungan. Apalagi pada dasarnya materi yang diatur dalam UU Cipta Kerja seluruhnya bersifat strategis, dan logisnya berdampak luas. Hal ini mengacu pada Pasal 4 UU Cipta Kerja itu sendiri yang mengatur:

**PASAL 4 UU CIPTA KERJA:**

*Dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ruang lingkup Undang-Undang ini mengatur kebijakan strategis Cipta Kerja yang meliputi:*

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M;
- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan pengenaan sanksi.

Mengingat UU Cipta Kerja adalah peraturan pada level undang-undang yang memiliki sifat mengikat secara umum, sudah tentu pengaruh yang dihasilkan berdampak luas. Dengan demikian, menggunakan logika pikir di atas, pasti akan muncul pemahaman bahwa seluruh keberlakuan UU Cipta Kerja harus ditangguhkan karena bersifat strategis dan berdampak luas. Sedangkan aturan-aturan lama masih tidak dapat diberlakukan karena diubah atau dicabut UU Cipta Kerja yang masih berlaku, maka akan timbul kekosongan tindakan/kebijakan strategis dan berdampak luas di bidang cipta kerja. Oleh karena itu, akan ada dorongan kuat bahwa semua pelaksanaan dan/atau kebijakan yang berdasarkan UU Cipta Kerja mesti ditangguhkan. Jika tetap dilaksanakan menjadi bertentangan dengan putusan MK, dan dapat dimaknai melawan hukum. Perlawanan hukum demikian dapat membawa akibat bahkan sanksi hukum baik di bidang perdata, pidana, ataupun administrasi. Padahal UU Cipta Kerja sudah mempunyai banyak peraturan pelaksanaan, yang tentu saja secara logika hukum harus ditangguhkan pula penerapannya, termasuk banyak hal yang berkaitan dengan ekonomi dan bisnis. Maka, putusan MK memang akan mempunyai dampak yang besar terhadap iklim usaha, terlebih putusan itu sendiri berpotensi menimbulkan berbagai interpretasi ketika dilaksanakan.

Selain itu, amar nomor 7 ini juga menghendaki tidak boleh ada peraturan pelaksana baru yang dibentuk berdasarkan UU Cipta Kerja. Pada dasarnya, hal ini juga menimbulkan polemik, karena tanpa harus diperintahkan oleh MK, Pemerintah memiliki keterbatasan untuk menerbitkan peraturan pelaksana saat ini. Karena Pasal 185 UU Cipta Kerja sendiri membatasi bahwa peraturan pelaksana wajib diterbitkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak UU Cipta Kerja diundangkan. Artinya, penerbitan aturan pelaksana diluar dari tanggal 2 Februari 2021 menjadi tidak dibenarkan oleh UU Cipta Kerja itu sendiri. Meskipun demikian, faktanya pemerintah saat ini tengah menggodok banyak regulasi turunan sebagai *implemented regulation* dari UU Cipta Kerja. Selama setahun UU Cipta Kerja disahkan, tercatat telah terbit 47 (empat puluh tujuh) Peraturan Pemerintah dan 4 (empat) Peraturan Presiden. Sementara, saat ini sedang disiapkan 32 (tiga puluh dua) Rancangan Peraturan Menteri untuk kemudian diundangkan.<sup>14</sup> Seluruh regulasi ini akan terdampak dengan Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020, di mana seluruhnya tidak boleh diterbitkan sebelum UU Cipta Kerja diperbaiki.

Adapun konsekuensi lain yang dihadapi atas dampak Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 adalah UU Cipta Kerja tidak bisa lagi diuji secara materiil dikarenakan telah kehilangan objeknya. Kendati yang diminta untuk diperbaiki oleh MK adalah aspek formil atau proses pembuatannya, namun tidak menutup kemungkinan terjadi perubahan pada aspek materiil mengingat perlunya mengulang seluruh tahapan legislasi pembuatan undang-undang tersebut. Tidak dapat dinafikan bahwa akan ada agenda pembahasan substansi dari UU Cipta Kerja tersebut, mengingat MK sendiri menyatakan bahwa dalam prosesnya harus ada perbaikan partisipasi publik. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pasca perbaikan, UU Cipta Kerja tetap dapat dimohonkan kembali uji materiil ke MK.

Tentang perbaikan tidak hanya menyangkut masalah formil atau proses pembuatan, tetapi juga substansi UU 11/2020 telah dengan jelas disebutkan dalam pertimbangan Mahkamah paragraph [3.21], yang menyatakan:

---

<sup>14</sup> Idul Rishan, "Volume Regulasi Pasca UU Cipta KerjaUU Cipta Kerja", Kompas, 25 November 2021.

*Menimbang bahwa tanpa bermaksud menilai konstiusionalitas materiil UU a quo, oleh karena terhadap UU a quo banyak diajukan permohonan pengujian secara materiil di Mahkamah, sementara Mahkamah belum mengadili UU a quo secara materiil maka **dalam melakukan perbaikan proses pembentukan UU a quo, pembentuk undang-undang memiliki kesempatan untuk mengkaji kembali beberapa substansi yang menjadi keberatan dari beberapa kelompok masyarakat.***

## ANTISIPASI & SOLUSI

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentu memberikan dampak yang harus diantisipasi oleh semua pihak. Terlebih, karena putusan *a quo* membuka peluang yang sangat besar terjadi multitafsir, khususnya perdebatan mengenai apakah UU Cipta Kerja masih berlaku, atau tidak (ditangguhkan)? Jika pun dibaca dengan sistematis, UU Cipta Kerja memang masih berlaku, namun terdapat perintah untuk menangguhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas. Sementara, jika mengacu ke Pasal 4 UU Cipta Kerja, semua hal yang diatur, dicabut, dan diubah dalam UU tersebut, diklasifikasikan sebagai bersifat strategis. Artinya, terbuka peluang untuk menyatakan UU Cipta Kerja harus ditangguhkan secara keseluruhan.

Apabila terdapat pihak-pihak yang tetap bersikukuh menggunakan dan menjalankan norma dalam UU Cipta Kerja beserta aturan pelaksanaannya, tanpa disertai kajian yang detail, maka konsekuensi untuk mendapat gugatan perbuatan melawan hukum di berbagai forum pengadilan sangat terbuka. Bahkan, meskipun pemerintah termasuk pihak yang akan menafsirkan UU Cipta Kerja masih berlaku, tidak menutup kemungkinan ada oknum-oknum yang mengambil keuntungan dari ketidakjelasan regulasi, yang berujung pada pemerasan, mempersulit perizinan, bahkan hingga kriminalisasi.

Putusan MK yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum, justru sejak selesai dibacakan menghadirkan pembelahan pandangan yang tajam tentang bagaimana keberlakuan dan pelaksanaan UU Cipta Kerja setelah putusan tersebut. Kita semua akan berhadapan dengan ketidakpastian. Sementara, ketidakpastian yang semakin tinggi akan semakin menekan tingkat kemudahan berbisnis, termasuk menentukan keputusan bisnis strategis, hingga peluang mendatangkan investor asing.

Salah satu hal yang paling strategis dan berdampak luas adalah mengenai tersendatnya hak perusahaan dalam mengajukan permohonan mendapatkan keputusan, seperti perizinan, sertifikasi, sub perizinan, dan lain sebagainya. Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja yang merubah Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan, mengarahkan upaya mendapatkan keputusan yang demi hukum dianggap dikabulkan, tidak lagi diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (“PTUN”), melainkan menunggu pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden. Sementara, Perpres yang dimaksud tidak kunjung diterbitkan akibat terjadi “salah kutip” pasal. Dampaknya, hampir seluruh permohonan fiktif positif yang diajukan oleh perusahaan dan warga masyarakat lainnya akibat permohonan perizinannya tidak kunjung ditanggapi pejabat yang bersangkutan, tidak dapat diterima oleh PTUN (*niet onvankelijke verklaard*) dengan pertimbangan yang seragam, yakni PTUN kehilangan dasar hukum dalam mengadili pasca diterbitkannya UU Cipta Kerja.

Akibat hal ini, banyak perusahaan yang sedang dalam posisi menunggu untuk mengajukan langkah hukum ke PTUN atas pengabaian permohonan perizinan ke instansi tertentu. Kini, pasca dibacanya Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, PTUN kembali memiliki dasar hukum untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan penerbitan keputusan (perizinan, sertifikasi, dll) yang demi hukum dianggap dikabulkan (fiktif positif). Oleh sebab itu, saat ini adalah waktu yang sangat tepat untuk mulai menempuh permohonan fiktif positif ke PTUN.

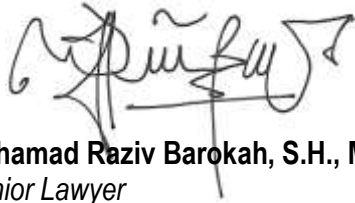
Untuk segera mengakhiri ketidakjelasan pasca putusan MK, pembuat UU harus secepat mungkin melaksanakannya. Pertama dengan mengubah UU 12/2011 jo UU 15/2019 yaitu UU PPP, dengan memasukkan metode omnibus. Namun, hal demikian saja tidak cukup, karena semua proses harus sesuai dengan koreksi yang diberikan oleh Mahkamah, termasuk pentingnya public participation yang tidak semata formalitas semata. Lebih penting lagi, substansinya pun harus mengabdikan bukan semata untuk menghadirkan iklim investasi yang sehat, tetapi juga mensejahterakan publik sebagai pemilik utama republik.

Salam Integritas,

**INTEGRITY Law Firm**



**Adv. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.**  
*Senior Partner*



**Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H.**  
*Senior Lawyer*



**Wafdah Zikra Yuniarsyah, S.H., M.H.**  
*Junior Lawyer*



**Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H.**  
*Junior Lawyer*



**Anjas Rinaldi Siregar, S.H.**  
*Intern*

#### **TURUT MENYETUJUI**

*Lawyers INTEGRITY lainnya:*

1. Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.
2. Zamrony, S.H., M.Kn. CRA.
3. Harimuddin, S.H.
4. Muhtadin, S.H.
5. Abdulatief Zainal, S.H.
6. Muhammad Rizki Ramadhan, S.H.
7. Musthakim Alghosyaly, S.H.
8. Caisa Aadimuliadiga, S.H., M.H.

## TENTANG INTEGRITY



### Indrayana Centre for Government, Constitution and Society (INTEGRITY)

**Law Firm** diinisiasi oleh Denny Indrayana, Guru Besar Hukum Tata Negara, yang telah berpengalaman sebagai penasihat khusus Presiden Republik Indonesia untuk bidang Hukum, HAM dan Pemberantasan KKN (2008 – 2011); dan Wakil Menteri Hukum dan HAM (2011 – 2014). Sejak 2015, Denny Indrayana pernah menjadi Guru Besar Tamu (Visiting Professor) di Melbourne

University Law School (2016 – 2019), sekolah hukum terbaik di Australia.

## PRAKTIS AREA

Business Competition Disputes | Corporate Law | Investment Law | Capital Market Law | Business Licensing | Tax Law | Banking Law | Asset Recovery | Bankruptcy Law | Labour Law | Immigration Law | Land Disputes | Civil Law | Criminal Law | General Election Disputes | State Administrative Claims | Constitutional Law Disputes | Constitutional Review at the Constitutional Court | Judicial Review at the Supreme Court | Good Governance | Good Corporate Governance | Drafting of Public & Corporate Regulations | Natural Resources Disputes | Intellectual Property Rights | Environmental Law | Family Law

## PROGRAM

Selain bergerak di bidang Litigasi, Konsultasi dan Riset, INTEGRITY juga mempunyai program-program rutin berupa:

1. **INTEGRITY Constitutional Advocacy** adalah litigasi yang diinisiasi oleh INTEGRITY terkait isu publik, termasuk pengujian peraturan perundangan di MK atau MA.
2. **INTEGRITY Constitutional Discussion** adalah diskusi rutin yang membahas isu-isu hukum aktual, dan mencari solusi.
3. **INTEGRITY Legal Training** pendidikan dan pelatihan keahlian hukum praktis seperti *legal audit*, *legal writing*, *anti-corruption training*, *legal drafting*, dan pelatihan hukum lainnya.
4. **INTEGRITY Legal Update** adalah kajian tentang isu hukum aktual, baik dalam bentuk artikel singkat maupun bentuk lainnya.
5. **INTEGRITY Scholarship** adalah beasiswa tahunan yang diperebutkan melalui lomba karya tulis ilmiah yang finalisnya diundang untuk mempresentasikan dan memperdebatkan topiknnya melawan finalis lainnya.

\*\*\*\*\*

# INTEGRITY

INDRAYANA CENTRE FOR GOVERNMENT,  
CONSTITUTION, AND SOCIETY



LITIGATION | CONSULTATION | RESEARCH



[integrity@integritylawfirm.id](mailto:integrity@integritylawfirm.id)



[www.integritylawfirm.id](http://www.integritylawfirm.id)