



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIC INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 91/PUU-XVIII/2020**

**Tentang**

**Pengujian Formil Undang-Undang tentang Cipta Kerja**

- Pemohon** : **Hakiimi Irawan Bangkid Pamungkas, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pengujian Formil UU 11/2020 terhadap UUD 1945
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi:**
1. Menyatakan Permohonan Provisi Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
  2. Menolak Permohonan Provisi Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI.
- 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 menanggukkan 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.

**Tanggal Putusan** : Kamis, 25 November 2021  
**Ikhtisar Putusan** :

Bahwa Pemohon I adalah perseorangan Warga Negara Indonesia (WNI) yang pernah bekerja sebagai Pekerja Kontrak Waktu Tertentu (PKWT) yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan diberlakukannya UU 11/2020 yaitu Pasal 81 yang menghapus aturan mengenai jangka waktu PKWT atau Pekerja Kontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (4) UU Ketenagakerjaan. Pemohon II adalah perseorangan WNI yang sedang menjalani pendidikan di Sekolah Tinggi Ilmu Keguruan dan Pendidikan Modern yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya serta berhak mendapatkan pendidikan. Pemohon III adalah perseorangan WNI yang berprofesi sebagai dosen yang mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya untuk mendapatkan kepastian hukum disebabkan proses pembentukan UU 11/2020 yang melanggar ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi praktik ketatanegaraan yang tidak dapat dijelaskan secara akademik kepada peserta didiknya di kampus. Pemohon IV adalah sebagai badan hukum berbentuk perkumpulan yang diberi nama Perhimpunan Indonesia Untuk Buruh Migran Berdaulat-Migrant CARE, diwakili oleh Ketua dan Sekretaris, yang *concern* mengawal perlindungan Pekerja Migran Indonesia merasa dirugikan karena tidak melibatkan Pemohon IV dalam proses pembahasan pembentukan UU 11/2020. Pemohon V adalah sebagai badan hukum berbentuk perkumpulan yang diberi nama Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat (Bakor KAN Sumatera Barat) yang diwakili oleh Ketua Umum dan Sekretaris Umum. Pemohon VI adalah badan hukum berbentuk perkumpulan yang diberi nama Mahkamah Adat Alam Minangkabau (MAAM) yang berkedudukan di Sumatera Barat, yang diwakili oleh Ketuanya. Pemohon V dan Pemohon VI tidak mendapatkan informasi terkait penghapusan sanksi pidana atas penggunaan lahan hak ulayat oleh pelaku usaha tanpa memperoleh persetujuan masyarakat adat akibat tidak terbuka atau tidak partisipatifnya pembentukan UU 11/2020 sehingga telah merugikan hak konstitusional Pemohon V dan Pemohon VI.

Bahwa para Pemohon mengajukan permohonan provisi yang pada pokoknya memohon kepada Mahkamah untuk menjatuhkan Putusan Sela dengan menunda keberlakuan UU 11/2020 hingga adanya putusan akhir terhadap pokok permohonan *a quo*, dengan alasan menurut para Pemohon terdapat ketentuan-ketentuan norma yang tidak dapat dilaksanakan akibat adanya kesalahan rujukan dalam UU *a quo*. Selain itu, para Pemohon juga memohon agar Mahkamah memprioritaskan penyelesaian proses pemeriksaan perkara para Pemohon dalam waktu 30 hari sehingga diputus sebelum penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah. Kemudian dalam petitum pokok permohonannya, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar menyatakan UU 11/2020 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta menyatakan ketentuan norma dalam Undang-Undang yang telah diubah, dihapus dan/atau yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam UU 11/2020 berlaku kembali.

Bahwa menurut Mahkamah, oleh karena permohonan yang diajukan *a quo* adalah pengujian formil undang-undang, *in casu* UU 11/2020 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*. Oleh karena UU 11/2020 diundangkan pada 2 November 2020 sehingga batas waktu paling lambat pengajuan permohonan yaitu 17 Desember 2020. Adapun permohonan para Pemohon diterima oleh Mahkamah pada 15 Oktober 2020 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 203/PAN.MK/2020, yang kemudian diperbaiki oleh para Pemohon dengan perbaikan permohonan bertanggal 24 November 2020 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 November 2020. Dengan demikian permohonan para Pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu pengajuan permohonan pengujian formil suatu undang-undang.

Bahwa terhadap kedudukan hukum para Pemohon, menurut Mahkamah, terhadap Pemohon I dan Pemohon II oleh karena tidak dapat menguraikan alasan kerugian hak konstitusionalnya dalam proses pembentukan UU 11/2020, maka menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*. Selanjutnya, terhadap Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI, Mahkamah berpendapat Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI telah dapat menguraikan kedudukan dan kegiatannya yang berkaitan erat dengan UU 11/2020 sehingga terdapat hubungan pertautan antara Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian secara formil. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil mengenai inkonstitusionalitas pembentukan UU 11/2020 yang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap permohonan provisi para Pemohon, menurut Mahkamah, alasan permohonan provisi yang diajukan oleh para Pemohon adalah berkaitan erat dengan materi muatan UU 11/2020 sehingga tidak tepat dijadikan sebagai alasan permohonan pengujian formal. Adapun terhadap permohonan pemeriksaan prioritas, ketika permohonan *a quo* diajukan, Mahkamah dihadapkan pada agenda nasional yaitu penyelesaian perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 yang diterima Mahkamah sejak bulan Desember 2020 dan memiliki tenggang waktu penyelesaian 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan, sehingga saat itu Mahkamah menghentikan secara sementara seluruh pemeriksaan perkara, termasuk perkara para Pemohon *a quo* [vide Pasal 82 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, selanjutnya disebut PMK 2/2021]. Selain itu, bersamaan dengan proses pemeriksaan terhadap perkara *a quo*, sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia sedang menghadapi ancaman pandemi Covid-19 yang telah dinyatakan oleh Presiden sebagai bencana nasional-nonalam [vide Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* sebagai Bencana Nasional]. Selanjutnya, untuk mencegah penyebaran virus yang relatif cepat dengan tingkat fatalitas yang tinggi pemerintah telah menetapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)

sejak bulan Januari 2021. Oleh karena, pencegahan penyebaran virus penting untuk dilakukan oleh semua pihak, termasuk Mahkamah Konstitusi, maka persidangan di Mahkamah saat itu dihentikan untuk beberapa waktu, termasuk persidangan untuk perkara *a quo*. Dengan demikian permohonan provisi para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa menurut para Pemohon, pembentukan UU 11/2020 dengan metode *omnibus law* menyebabkan ketidakjelasan jenis undang-undang yang dibentuk, apakah sebagai undang-undang baru atau undang-undang perubahan atautkah undang-undang pencabutan. Sehingga, hal tersebut bertentangan dengan ketentuan teknik pembentukan undang-undang baru, pencabutan dan/atau perubahan undang-undang sebagaimana diatur dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011). Menurut para Pemohon, metode *omnibus law* tidak dikenal dalam UU 12/2011 maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019), sehingga metode *omnibus law* telah menimbulkan ketidakjelasan cara atau metode yang tidak pasti dan tidak baku yang artinya bertentangan dengan konsiderans menimbang huruf b UU 12/2011. Menurut para Pemohon, terdapat perubahan materi muatan UU 11/2020 pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden yang tidak sekedar teknis penulisan, melainkan juga perubahan yang bersifat substansial, termasuk juga kesalahan dalam pengutipan. Menurut para Pemohon, pembentukan UU 11/2020 bertentangan dengan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam 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.

Bahwa menurut Mahkamah, dalam mengadili perkara pengujian formil undang-undang selain mendasarkan pada UUD 1945, Mahkamah juga mendasarkan antara lain pada UU 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 15/2019 sebagai undang-undang yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Setiap pembentuk peraturan perundang-undangan, *in casu* pembentuk undang-undang, harus menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang sudah ditentukan, baik yang terkait dengan penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang.

Bahwa menurut Mahkamah, dengan adanya penamaan baru suatu undang-undang yaitu UU tentang Cipta Kerja yang kemudian dalam Bab Ketentuan Umum diikuti dengan perumusan norma asas, tujuan dan ruang lingkup yang selanjutnya dijabarkan dalam bab dan pasal-pasal terkait dengan ruang lingkup tersebut [vide Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 UU 11/2020], maka UU 11/2020 tidaklah sejalan dengan rumusan baku atau standar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hal demikian sesungguhnya menunjukkan norma yang dibentuk tersebut seolah-olah sebagai undang-undang baru. Namun, substansi terbesar dalam UU 11/2020 telah ternyata adalah merupakan perubahan terhadap sejumlah undang-undang. Apabila UU 11/2020 dimaksudkan sebagai pembentukan UU baru maka format dan sistematika pembentukannya harus disesuaikan dengan format pembentukan UU baru. Apabila dimaksudkan sebagai perubahan UU semestinya format perubahan tersebut mengikuti format yang telah ditentukan sebagai pedoman baku atau standar dalam mengubah peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaktubkan dalam Lampiran II UU 12/2011. Mahkamah dapat memahami tujuan penting menyusun kebijakan strategis penciptaan lapangan kerja beserta pengaturannya, dengan melakukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang. Namun, yang menjadi persoalan adalah tidaklah dapat dibenarkan dengan mengatasnamakan lamanya waktu membentuk UU maka pembentuk UU menyimpangi tata cara yang telah ditentukan secara baku dan standar demi mencapai tujuan penting tersebut. Karena, dalam suatu negara demokratis konstitusional tidaklah dapat dipisahkan antara tujuan yang hendak dicapai dengan cara yang benar dalam mencapai tujuan tersebut. Dalam hal ini, upaya untuk mencapai tujuan tidak bisa dilakukan dengan melanggar tata cara yang pasti, baku, dan standar dalam proses pembentukan undang-undang.

Bahwa menurut Mahkamah, keharusan untuk patuh pada ketentuan teknis atau tata cara bukan berarti Mahkamah tidak mementingkan aspek substansi yang telah disusun dalam norma UU 11/2020, karena pada prinsipnya dalam pembentukan UU antara teknis dan substansi (formil dan materiil) tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Adanya persoalan pada aspek teknis atau tata cara pembentukan akan berdampak pada tidak terwujudnya tertib hukum pembentukan suatu peraturan yang pada akhirnya akan berdampak pula pada tidak dapat dilaksanakannya substansi dari peraturan yang telah dibentuk. Teknik atau metode apapun yang akan digunakan oleh pembentuk UU dalam upaya melakukan penyederhanaan UU, menghilangkan berbagai tumpang tindih UU, ataupun mempercepat proses pembentukan UU, bukanlah persoalan konstitusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan UU yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan UU. Artinya, metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) yang dinyatakan oleh Pemerintah dan DPR telah menerapkan metode *omnibus law*, menurut Mahkamah, karakter penyederhanaan UU yang ditempuh baik dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 10/2004) maupun pembentukan UU 7/2017 sebagaimana diatur dalam UU 12/2011, masih berada dalam koridor hukum tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, karakter metode *omnibus law* dalam UU 11/2020 berbeda dengan pembentukan UU 32/2004 dan UU 7/2017. Hal tersebut terlihat dari jumlah UU yang dilakukan penyederhanaan yaitu berjumlah 78 UU dengan materi muatan yang saling berbeda satu sama lain dan seluruh UU yang digabungkan tersebut masih berlaku kecuali pasal-pasal yang diubah dalam UU 11/2020. Oleh karena itu, tidak *apple to apple* apabila dibandingkan dengan penyederhanaan UU yang dilakukan dalam UU 32/2004 dan UU 7/2017. Dengan melihat perbedaan tersebut, model penyederhanaan UU yang dilakukan oleh UU 11/2020 menjadi sulit dipahami apakah merupakan UU baru, UU perubahan, atau UU pencabutan.

Bahwa menurut Mahkamah, setelah memeriksa secara saksama bukti-bukti yang diajukan para pihak dan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan serta dengan membandingkan antara naskah Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden sebelum disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang dengan naskah yang telah disahkan menjadi Undang-Undang, tanpa bermaksud menilai konstitusionalitas materiil UU 11/2020, berkaitan dengan permohonan pengujian formil *a quo*, Mahkamah menemukan fakta hukum terdapat perubahan materi muatan RUU Cipta Kerja secara substansial pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden yang tidak sekedar bersifat teknis penulisan, termasuk juga terdapat salah dalam pengutipan.

Sementara itu berkenaan dengan asas keterbukaan, menurut Mahkamah, dalam persidangan terungkap fakta pembentuk undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang *a quo*. Sehingga masyarakat yang terlibat dalam pertemuan tersebut tidak mengetahui secara pasti materi perubahan undang-undang apa saja yang akan digabungkan dalam UU 11/2020. Terlebih lagi naskah akademik dan rancangan UU cipta kerja tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Padahal berdasarkan Pasal 96 ayat (4) UU 12/2011 akses terhadap undang-undang diharuskan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

Bahwa menurut Mahkamah, oleh karena terhadap tata cara pembentukan UU 11/2020

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 11/2020 adalah tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil. Oleh karena telah ternyata terbukti secara hukum adanya ketidakterpenuhannya syarat-syarat tentang tata cara dalam pembentukan UU 11/2020, sementara terdapat pula tujuan besar yang ingin dicapai dengan berlakunya UU 11/2020 serta telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana dan bahkan telah banyak diimplementasikan di tataran praktik. Dengan demikian, untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan, maka berkenaan dengan hal ini, menurut Mahkamah terhadap UU 11/2020 harus dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat.

Bahwa pilihan Mahkamah untuk menentukan UU 11/2020 dinyatakan secara inkonstitusional secara bersyarat tersebut, dikarenakan Mahkamah harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Di samping itu juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU *a quo*. Oleh karena itu, dalam memberlakukan UU 11/2020 yang telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU 11/2020 *a quo*, sehingga Mahkamah memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki UU 11/2020 berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.

Bahwa Mahkamah memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* yang mempunyai sifat kekhususan tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan landasan hukum yang telah dibentuk tersebut UU 11/2020 *a quo* dilakukan perbaikan guna memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan asas-asas pembentukan undang-undang, sebagaimana amanat UU 12/2011, khususnya berkenaan dengan asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna, yang merupakan pengejawantahan perintah konstitusi pada Pasal 22A UUD 1945. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut Mahkamah memandang perlu memberi batas waktu bagi pembentuk UU melakukan perbaikan tata cara dalam pembentukan UU 11/2020 selama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Apabila dalam waktu 2 (dua) tahun, UU 11/2020 tidak dilakukan perbaikan, maka Mahkamah menyatakan terhadap UU 11/2020 berakibat hukum menjadi inkonstitusional secara permanen.

Bahwa apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk UU tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU 11/2020 maka demi kepastian hukum terutama untuk menghindari kekosongan hukum atas undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan UU yang telah dicabut atau diubah tersebut harus dinyatakan berlaku kembali.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat dalil permohonan para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

**Dalam Provisi:**

1. Menyatakan Permohonan Provisi Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Menolak Permohonan Provisi Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI.

**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 menanggukuhkan 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.

Bahwa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Arief Hidayat, Hakim Konstitusi Anwar Usman, Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul, dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh.

#### **I. Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) dari Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Anwar Usman**

Bahwa dalam konteks hukum progresif, metode pembentukan undang-undang melalui metode *omnibus law* tidak mempermasalahkan nilai baik atau pun buruk. Karena ia adalah suatu metode yang bebas nilai. Oleh karena itu metode pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus law* dapat diadopsi dan cocok diterapkan dalam konsepsi negara hukum Pancasila sepanjang *omnibus law* itu dibuat sesuai dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip yang termuat dalam UUD 1945. Lagipula Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011 jo. UU 15/2019) tidak secara eksplisit menentukan keharusan menggunakan metode apa dalam pembentukan suatu undang-undang sehingga praktik pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* dapat dilakukan. Hal ini sesuai dengan kaidah dalam ilmu fiqih yang menyatakan, “*Hukum asal sesuatu adalah boleh, hingga ada dalil yang menunjukkan keharamannya*”. Meskipun kaidah fiqih ini belum tentu sesuai dengan permasalahan penerapan metode *omnibus law* yang dibahas, namun nilai filosofis yang termuat dalam kaidah fikih ini setidaknya dapat dijadikan dasar untuk menilai penggunaan

metode dimaksud. Oleh karena itu, metode *omnibus law* pada proses pembentukan undang-undang merupakan suatu terobosan hukum yang boleh dilakukan karena dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pun tidak secara eksplisit mengatur, membolehkan atau melarangnya. Dengan begitu, meskipun tidak didahului perubahan terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun pada dasarnya hukum dalam menggunakan metode *omnibus law* adalah boleh dan tidak dilarang. Pada dasarnya metode *omnibus law* bukan lah hal yang baru diterapkan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Hanya saja nomenklatur "*omnibus law*" baru populer saat dibentuknya UU Ciptaker. Oleh karenanya tidak ada alasan untuk menolak penerapan metode *omnibus law* meskipun belum diatur secara eksplisit dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa secara *legal-formal* pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* meskipun memiliki kelemahan dari sisi format dan teknis *legal drafting* atau prosedur pembentukan undang-undang, namun saat ini terdapat kebutuhan yang mendesak untuk membuat undang-undang lintas sektoral dengan menggunakan metode *omnibus law*. Sebab, apabila pembentuk undang-undang tidak menggunakan pembentukan UU Ciptaker dengan menggunakan metode *omnibus law* maka terdapat 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 ini sangat mendesak. Pembentuk undang-undang mengharapkan dengan diterapkannya metode *Omnibus Law* dalam UU Ciptaker dapat mengatasi konflik (disharmonisasi) peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif, dan efisien; pengurusan perizinan lebih terpadu, efektif, dan efisien; meningkatkan hubungan koordinasi antar instansi terkait; menyeragamkan kebijakan pemerintah di pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi; mampu memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit; menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan; dan addressat undang-undang dimaksud, serta dapat melakukan sinkronisasi dan harmonisasi atas 78 undang-undang dengan 1.209 pasal terdampak menjadi substansi tunggal yang dimuat dalam UU Ciptaker.

Bahwa dalam konteks UU 12/2011 *jo.* UU 15/2019, format pembentukan UU Ciptaker tentunya telah mengikuti format pembentukan suatu undang-undang sebagaimana ketentuan UU 12/2011 *jo.* UU 15/2019, meskipun ada hal yang tidak lazim dilakukan karena adanya pengabaian terhadap beberapa materi di dalam pedoman pembentukan undang-undang yang menjadi lampiran UU 12/2011 *jo.* 15/2019, misalnya terkait dengan mekanisme pencabutan dan perubahan undang-undang. Namun pedoman yang menjadi lampiran UU 12/2011 *jo.* 15/2019 hanya bersifat memandu dan tidak perlu dipahami secara kaku dan rigid. Sebab, pedoman pembentukan undang-undang yang dimuat pada Lampiran II disusun berdasarkan pada praktik dan kebiasaan yang dilakukan selama ini dan kemudian dituangkan dalam suatu aturan tertulis. Pedoman ini dapat saja berubah sehingga terbentuk suatu konvensi dan kebiasaan ketatanegaraan baru (*new constitutional convention and constitutional habit*) sebagai dasar hukum yang setara dengan undang-undang untuk praktik-praktik selanjutnya. Jangankan UU 12/2011 *jo.* UU 15/2019, UUD 1945 sebagai hukum tertinggi pun dapat saja diubah guna menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman, salah satunya melalui jalur penafsiran oleh lembaga peradilan (*judicial interpretation*), yakni Mahkamah Konstitusi. Hal ini menyebabkan UUD 1945 bertransformasi menjadi konstitusi yang hidup (*the living constitution*) karena adaptif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman. Di sinilah pentingnya ber hukum secara progresif dan tidak melulu berpandangan *positivis-legalistic formal*. Sebab, hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum.

## **II. Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) dari Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh**

Bahwa istilah *omnibus law* atau *omnibus bill* atau *omnibus legislation* sejatinya merujuk pada metode, teknik, atau cara penyusunan atau perumusan peraturan perundang-undangan yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem *common law*.



Karakteristik utama dari penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah multisektor (cluster/klaster) dan menyangkut banyak pasal atau peraturan dengan tema yang sama atau setidaknya-tidaknya masih memiliki korelasi yang erat yang dihimpun dalam sebuah peraturan. Dengan karakteristik tersebut, terdapat beberapa kelebihan dari metode *omnibus* antara lain, menyederhanakan banyaknya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih (*over-regulated*), mempercepat proses legislasi yang biasanya memakan waktu yang sangat panjang, serta mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Dalam konteks Indonesia, menurut Ahli Pemerintah, Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., implementasi pembentukan *omnibus law* bukan merupakan suatu hal yang baru, dan sudah beberapa kali dilakukan, bahkan pada masa Pemerintah Hindia Belanda. Dalam catatan sejarah hukum, pada rentang tahun 1819-1949 (sekitar 130 tahun), Pemerintah Belanda memberlakukan sekitar 7000 (tujuh ribu) peraturan perundang-undangan di wilayah Hindia Belanda atau yang sekarang dikenal sebagai wilayah Negara Republik Indonesia. Sebanyak sekitar 7000 (tujuh ribu) peraturan tersebut, telah melalui setidaknya 5 periodisasi pemberlakuan hukum-hukum Belanda di wilayah Hindia Belanda. Mekanisme untuk melakukan pembaruan dan/atau pembangunan hukum untuk mengurangi jumlah sekitar 7000 (tujuh ribu) hingga menjadi tersisa sekitar 400 (empat ratus) peraturan perundang-undangan dari masa kolonial yang diberlakukan oleh Pemerintah Belanda di wilayah Hindia Belanda tersebut antara lain dilakukan melalui pembentukan *omnibus law* atau *omnibus bill*.

Bahwa beberapa contoh penerapan metode *omnibus* yang pernah dilakukan pada masa setelah Indonesia merdeka, di antaranya sebagai berikut. Pertama, pembentukan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, yang ditetapkan pada 22 Maret 1973. Sidang Umum MPR tahun 1973 adalah Sidang Umum pertama yang diselenggarakan pada masa Orde Baru. Kesempatan itu dimanfaatkan oleh MPR periode tersebut untuk meninjau berbagai produk hukum yang berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang menjadi produk MPR sebelumnya. Jadi Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 ini menjadi semacam *omnibus law* yang meninjau berbagai Ketetapan MPRS yang diberlakukan semenjak tahun 1960; Kedua, pembentukan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002; Ketiga, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang materi muatannya menyatukan/menggabungkan pengaturan mengenai 3 (tiga) hal, yaitu pemerintahan daerah; pemerintahan desa; dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepada daerah (Pilkada); Keempat, pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini merupakan contoh *omnibus law* yang sesuai dengan makna kedua yang digambarkan oleh *Black's Law Dictionary* di atas, yang menyatukan beberapa Undang-Undang mengenai pemilihan umum yang sebelumnya tersebar dalam beberapa Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) tidak secara eksplisit menyebutkan metode tertentu yang harus digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan konsep hukum pidana yang menekankan *lex scripta*, *lex certa*, dan *lex stricta*, sesuatu yang tidak secara tegas diatur dalam undang-undang (yang sifatnya prosedural-administratif) tidak serta merta dapat diartikan sebagai larangan atau tabu untuk dilakukan. Lagi pula, UU Cipta Kerja

tetap merupakan undang-undang pada umumnya meskipun penyusunannya menggunakan metode *omnibus*. Oleh karenanya, UU Cipta Kerja juga dapat mencabut undang-undang dan mengubah ketentuan undang-undang. Selain itu, sepanjang sejarah berdirinya Mahkamah, belum terdapat adanya penilaian yuridis terkait metode apa yang baku dan bersesuaian dengan UUD 1945. Artinya, metode lain dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk metode *omnibus*, dimungkinkan pengadopsiannya ke dalam sistem hukum nasional manakala dipandang lebih efektif dan efisien untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus, serta benar-benar dibutuhkan dalam mengatasi kebuntuan ber hukum.

Berkenaan dengan asas kejelasan tujuan, maka hal tersebut terlihat dari Penjelasan Umum yang menguraikan latar belakang, maksud, dan tujuan penyusunan undang-undang. Adapun dibentuknya UU Cipta Kerja pada pokoknya bertujuan untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja secara merata, meningkatkan investasi dan kemudahan dalam berusaha, serta mendorong pengembangan dan peningkatan kualitas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Untuk mendukung pelaksanaan tujuan tersebut, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait secara komprehensif, efektif, dan efisien yang tidak dapat dilakukan jika melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan. Berkenaan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maka sulit menyangkal bahwa UU Cipta Kerja mengabaikan hal ini karena bagian konsideran yang memuat dasar filosofis dan sosiologis serta bagian Penjelasan Umum UU Cipta Kerja telah mempertimbangkan kebutuhan dan manfaat kehadiran Undang-Undang *a quo*. Kehadiran UU Cipta Kerja benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi saat ini. Berkenaan dengan asas kejelasan rumusan, hal tersebut haruslah didalami lebih lanjut pasal demi pasal yang apabila menurut para Pemohon tidak jelas atau memiliki penafsiran yang berbeda atau bertentangan isinya antara pasal yang satu dengan pasal lainnya, maka sebaiknya dilakukan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi. Artinya, penerapan asas kejelasan rumusan menyangkut keseluruhan norma undang-undang yang apabila dianggap merugikan hak konstitusional para Pemohon karena adanya konflik norma, bersifat multitafsir, atau tidak operasional, maka dapat dilakukan pengujian secara materiil, bukan melalui pengujian formil. Berkenaan dengan asas keterbukaan, yang dalam hal ini berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat/publik dalam pembentukan UU Cipta Kerja, telah terdapat bukti-bukti yang menegaskan dalil para Pemohon. Berdasarkan Pasal 88 UU PPP, penyebaran penyusunan Prolegnas, penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang, dan pengundangan undang-undang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 96 UU PPP, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Proses pembentukan UU Cipta Kerja telah dilakukan secara terbuka dan melibatkan partisipasi publik sesuai dengan ketentuan Pasal 88 dan Pasal 96 UU PPP. Sementara itu, ketentuan Pasal 96 UU PPP tidak menentukan batas minimal atau maksimal jumlah partisipasi masyarakat *in casu* kelompok pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang dapat memberikan masukan. Dalam persidangan terungkap bahwa ada serikat pekerja/serikat buruh yang *walk out* ketika diundang dalam proses pembentukan undang-undang *a quo*. Tindakan tersebut justru merugikan pihak serikat pekerja/serikat buruh yang mendapat kesempatan untuk memberi masukan dalam penyusunan undang-undang *a quo*, namun tidak menggunakan kesempatan tersebut. Dalam proses pembentukan undang-undang, sering kali terjadi *walk out* oleh fraksi pada saat rapat paripurna pengambilan keputusan tingkat II di DPR ketika akan dilakukan persetujuan sebuah Rancangan Undang-Undang. Tindakan *walk out* oleh fraksi di DPR tersebut nyatanya tidak berimbas terhadap keabsahan sebuah Rancangan Undang-Undang yang disetujui menjadi undang-undang. Andai pun terdapat keinginan kelompok orang atau pihak tertentu yang tidak dituangkan dalam

kebijakan legislasi, hal tersebut tidak serta merta dapat diartikan sebagai ketiadaan partisipasi publik. Sebab, tidak mungkin setiap keinginan kelompok orang atau pihak tertentu harus selalu diakomodir dalam kebijakan resmi negara, *in casu* UU Cipta Kerja.

Mahkamah semestinya juga perlu mempertimbangkan langkah yang diambil oleh pembentuk undang-undang dengan tujuan yang hendak dicapai melalui pembentukan UU Cipta Kerja. Pembentuk undang-undang telah berupaya melakukan terobosan hukum di tengah persoalan akut di bidang legislasi seperti membengkaknya jumlah regulasi yang kurang mendukung kemudahan berusaha dan ketiadaan lembaga tunggal yang mengelola data peraturan perundang-undangan yang resmi. Bahkan, Pemerintah telah menetapkan lebih dari 50 (lima puluh) aturan pelaksana UU Cipta Kerja dan membentuk Satuan Tugas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja. Seandainya Mahkamah mempertimbangkan hal ini secara proporsional, maka kepentingan publik yang dijamin dan dilindungi oleh keberadaan UU *a quo* lebih besar daripada anggapan pelanggaran prosedur pembentukan undang-undang sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon.