
**DISKURSUS KEBERLAKUAN UU CIPTA KERJA
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 91/PUU-XVIII/2020**

Lalu Hedwin Hanggara¹

laluhedwin38ptik64@gmail.com
Fakultas Hukum Universitas Borobudur
Jl. Raya Pemuda No. 7 Rawamangun, Jakarta Timur.

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 mengabulkan pengujian uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Putusan ini dimaksudkan untuk mengakhiri persengketaan maupun perbedaan tafsir terhadap suatu ketentuan. Pada kenyataannya, Putusan ini justru menimbulkan dualisme terkait keberlakuan UU Cipta Kerja, karena disatu sisi UU ini dinyatakan inkonstitusional, namun di sisi yang lain UU ini tetap tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Persoalan yuridis inilah yang akan diteliti dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dari hasil penelitian, disimpulkan bahwa makna inkonstitusional bersyarat dalam Putusan ini adalah pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 bertentangan terhadap UUD 1945 atau inkonstitusional bersyarat (temporer). Status inkonstitusional temporer ini digantungkan pada syarat berupa kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan terhadap pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 untuk jangka waktu 2 (dua) tahun. Adapun dalam masa waktu 2 (dua) tahun tersebut, UU Cipta Kerja tetap berlaku berdasarkan point '4' dan '6' amar putusan.

Kata Kunci: Keberlakuan, Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja.

¹ Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur

Abstract

Constitutional Court of Republic Indonesia Decision Number: 91/PUU-XVIII/2020 which granted the formal review of Law Number 11 of 2020 concerning Cipta Kerja. Indeed, the Judge's Decision gave the rights to fight for disputes and differences in interpretation of a provision. However, this decision actually creates dualism regarding the applicability of the Cipta Kerja Act, because on the one hand this Act is declared unconstitutional, but on the other hand this Act remains valid and has binding legal force. This juridical issue will be investigated using normative legal research methods. From the research result, the key that the meaning of this conditional unconstitutional is the formation of Act no. 11 of 2020 is against the 1945 Constitution or is conditionally unconstitutional (temporary). This temporary unconstitutional status depends on the requirements of the legislators' obligations to make improvements to the formation of Act number 11 of 2020 for a period of two years. As for the period of two years, the Cipta Kerja Act remains in effect based on points '4' and '6' of the decision.

Keywords: *Applicability, Conditional Unconstitutional, Cipta Kerja Act.*

A. PENDAHULUAN**1. Latar Belakang Masalah**

Sejak awal pembentukannya, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah menarik perhatian luas masyarakat Indonesia. Besarnya perhatian masyarakat dari berbagai kalangan, sebenarnya cukup beralasan, mengingat Undang-Undang ini adalah produk legislasi yang dibentuk dengan metode yang belum populer dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Metode tersebut bernama *Omnibus law*.

Menurut Ahmad Redi, *omnibus law* merupakan metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas: (1) multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama; (2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; (3) terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan yang baru; (4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat atau minimum terkait dengan peraturan lain, dan (5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain. Omnibus law merupakan metode/teknik perumusan norma peraturan perundang-undangan yang melalui satu peraturan perundang-undangan yang baru mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting. (Redi, 2020)

Walaupun terminologi *omnibus law* terkesan baru dalam alam hukum di Indonesia, namun menurut Satya Arinanto *omnibus law* bukan hal baru sebagai metode dalam menyusun berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sampai akhir rezim orde lama, pemerintah telah menerbitkan 83 peraturan perundang-undangan yang mencabut 199 peraturan yang diterbitkan pemerintah Hindia Belanda. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tahun 1992 menemukan bahwa terdapat sekitar 7.000 peraturan dari zaman kolonial masih berlaku. Pada saat sekarang ini, jumlahnya telah menurun menjadi kurang dari 400 sebagai akibat dari perkembangan dan

reformasi hukum nasional yang dilakukan pada periode pasca-1949. Reformasi hukum terjadi dengan mencabut undang-undang lama dan pembentukan undang-undang baru atau penegakan undang-undang baru yang menggantikan beberapa undang-undang lama. Penciptaan *omnibus law* menurut Satya Arinanto telah membantu Indonesia merdeka mengurangi 7.000 hukum pemerintahan Hindia Belanda menjadi sekitar 400. Maka dari itu, *omnibus law* akan menjadi pilihan hukum yang penting di masa depan. Apalagi jika mengarah pada penyederhanaan atau penghapusan undang-undang, untuk memfasilitasi upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua. (Arinanto, 2019)

Akan tetapi tidak bisa dipungkiri, bahwa terminologi *omnibus law* menjadi istilah yang sangat populer di Indonesia setelah Pemerintah dan DPR membahas RUU Cipta Kerja. Berbagai kritik dari masyarakat, mulai dari pembahasan sampai kepada pengesahan dan pengundangan UU Cipta Kerja yang dibentuk dengan menggunakan metode *omnibus law*, bermuara pada diajukannya *judicial review* terhadap UU No. 11 Tahun 2020 ke Mahkamah Konstitusi. Kemudian tepat pada hari Kamis, 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan Putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020. Untuk pertama kalinya dalam sejarah pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian formil terhadap suatu Undang-Undang.

Dalam point (3) amar putusan, MK menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja 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”. Namun dalam point (4) amar putusan, MK menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini.

Amar putusan sebagaimana disebutkan di atas mengandung semacam kontradiksi. Di Satu sisi, MK menyatakan bahwa pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, namun di sisi yang lain, MK menyatakan bahwa UU No. 11 Tahun 2020 masih tetap berlaku. Hal senada juga disampaikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Mahfud MD: memang kalau ditanya ke saya, lho kok putusannya inkonstitusional masih tetap berlaku?

Perdebatan di atas bermuara pada pemahaman tentang inkonstitusional bersyarat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Dalam hal ini, sifat inkonstitusionalitas pembentukan UU 11 Tahun 2020 pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 digantungkan pada adanya ‘syarat’, berupa keharusan bagi pembentuk UU untuk memperbaiki pembentuk UU dalam jangka waktu dua tahun. Jika dalam 2 (dua) tahun pembentuk UU berhasil memperbaiki UU 11 Tahun 2020, maka

pembentukan UU 11 Tahun 2020 akan menjadi konstitusional dengan sendirinya. Namun jika pembentuk UU tidak memperbaikinya dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, maka UU 11 Tahun 2020 akan menjadi inkonstitusional permanen.

Berangka dari paradigma di atas, ternyata masih tersisa pertanyaan mendasar yang belum terjawab secara memuaskan. Pertanyaan tersebut adalah berkenaan dengan keberlakuan UU 11 Tahun 2020 sebelum adanya perbaikan yang dilakukan oleh DPR bersama Presiden dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka perlu ditelusuri sejarah inkonstitusional bersyarat dalam berbagai putusan MK sebelumnya, dan diikuti dengan penafsiran secara keseluruhan seluruh point dalam amar Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, untuk memahami keberlakuan UU Cipta Kerja pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

2. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian berdasarkan judul yang diangkat, penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Mengutip Pendapat Soerjono Soekanto, tolak ukur mengenai penelitian hukum normatif adalah sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, di mana disiplin diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif, dan disiplin hukum lazimnya termasuk kedalam disiplin preskriptif jika hukum dipandang hanya mencakup segi normatifnya saja. Lebih lanjut

dikemukakan bahwa disiplin hukum lazimnya juga dapat diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang hukum sebagai norma dan kenyataan (perilaku) atau sebagai sesuatu yang dicita-citakan dan sebagai realitas/hukum yang hidup, bahkan disiplin hukum tersebut memiliki segi umum dan khusus. (Soekanto, Mamudji, 2001)

Berbeda dengan jenis penelitian hukum empiris, penelitian hukum normatif memiliki kecenderungan dalam mencitrakan hukum sebagai disiplin preskriptif di mana hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-norma saja, yang tentunya bersifat preskriptif. Di mana tema-tema penelitiannya mencakup: 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum; 2) Penelitian terhadap sistematika hukum; 3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi *vertical* dan *horizontal*; 4) Perbandingan hukum; dan, 5) Sejarah hukum. (Soekanto, Mamudji, 2001)

B. PEMBAHASAN

1. Inkonstitusional Bersyarat Dalam Constitutional Review

Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, kewenangan *judicial review* bukanlah sebuah hal yang baru. Sejak UUD 1945 dirumuskan pada tahun 1945, gagasan *judicial review* sudah dibicarakan dalam sidang-sidang BPUPKI. Itulah sebabnya, sebelum reformasi, Konstitusi yang berlaku maupun yang pernah berlaku di Indonesia memang mengenal mekanisme *judicial review*, namun konsep ini masih sangat terbatas, karena hanya berkenaan dengan pengujian antar norma di bawah Konstitusi, bukan

pengujian suatu norma terhadap konstitusi dan kewenangan ini ada pada Mahkamah Agung, bukan pada Mahkamah Konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem dan mekanisme pengujian konstitusional (*constitutional review*) itu sendiri baru saja kita adopsikan ke dalam sistem konstitusi negara kita dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada bulan Agustus 2003. Pengujian konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakan dalam proses penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi negara kita. (Ashiddiqie, 2012)

Pengujian konstitusional undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) adalah untuk menilai kesesuaian antara produk hukum yakni undang-undang dengan UUD 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya. Umumnya, norma dikategorikan menjadi norma umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*) serta norma yang abstrak (*abstract*) dan norma yang konkret (*concrete*). Perbedaan antara yang umum dan yang individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut (*adressat*), ditujukan pada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau ditujukan kepada orang atau sekelompok orang yang tertentu. Norma hukum konkret

dimaknai sebagai suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata (konkret) Sedangkan norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. (Indrati, 2011) Pengujian terhadap norma undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstusionalitas undang-undang, baik dari segi formil ataupun materil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstusionalitas haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. MK pengujian konstusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung (MA) melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstusionalitas. (Asshiddiqie, 2006)

Berdasarkan uraian di atas, mekanisme *constitucional review* (sebagai bagian dari *judicial review*), merupakan mekanisme pengujian norma yang spesifik, yakni menguji suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (Konstitusi). Oleh sebab itu, maka dipahami juga bahwa mekanisme *constitucional review* merupakan mekanisme kontrol norma yang bersifat *bottom up*, artinya menguji norma yang lebih rendah kepada norma yang lebih tinggi, atau dalam hal ini menguji kesesuaian baik materi maupun formil dari suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (Konstitusi). Dalam konsekuensi yang demikian, maka Putusan MK dapat berupa 2 (dua): Pertama, menyatakan aspek formil maupun materil suatu UU Konstitusional; dan, Kedua, menyatakan aspek formil maupun materil suatu UU Inkonstitusional. Apabila suatu UU konstitusional, maka UU tersebut dapat tetap berlaku. Namun apabila suatu UU dinyatakan

inkonstitusional, maka UU tersebut dengan sendirinya akan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam perjalanannya, terdapat perkembangan baru dalam putusan MK sebagai ijtihad untuk menegakkan hukum dan keadilan. Putusan tentunya memiliki konsekuensi tersendiri. Misalkan putusan yang amarnya mengabulkan permohonan, berimbias *pada batalnya suatu norma dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, putusan tersebut tidak dapat dilepaskan dari asas erga omnes yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap seluruh komponen bangsa, sehingga semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut.* (Asy'ari, Hilipito, Ali, 2013)

Salah satu jenis putusan yang menarik adalah putusan yang amar putusannya 'ditolak' dan 'dikabulkan' tetapi dalam pertimbangan hukumnya memberikan syarat konstusionalitas. Konstusionalitas bersyarat adalah putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan UU tidak bertentangan dengan konstitusi dengan memberikan persyaratan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan UU untuk memperhatikan penafsiran MK atas konstusionalitas ketentuan UU yang sudah diuji tersebut. Sedangkan inkonstitusional bersyarat adalah suatu putusan dikabulkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum dengan memberikan suatu persyaratan berdasarkan penafsiran hakim konstitusi sehingga menjadi konstusional dengan syarat yang diberikan oleh Mahkamah

Konstitusi. Pemberlakuan pasal atau undang-undang tersebut berlaku sampai pasal atau undang-undang tersebut direvisi. (Asy'ari, Hilipito, Ali, 2013)

Dalam hubungannya dengan apa yang diuraikan di atas, Hamdan Zoelva mengemukakan bahwa, Putusan Mahkamah Konstitusi memberi tafsir (petunjuk, arah, dan pedoman serta syarat bahkan membuat norma baru) yang dapat diklasifikasi sebagai putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). (Zoelva, 2011, p. 5) Apabila tafsir yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dipenuhi, maka suatu norma atau undang-undang tetap konstitusional, namun apabila tafsir yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tidak terpenuhi maka suatu norma hukum atau undang-undang menjadi inkonstitusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Zoelva, 2011)

Dalam Penelitian yang dilakukan oleh Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono pada tahun 2016, mengemukakan bahwa klausula bersyarat muncul pertama kali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, yang mana dalam pertimbangannya Mahkamah menyatakan bahwa apabila Undang-Undang *a quo* dalam pelaksanaan ditafsirkan lain dari maksud sebagaimana termuat dalam pertimbangan Mahkamah, maka

terhadap Undang-Undang a quo tidak tertutup kemungkinan untuk diajukan pengujian kembali (*conditionally constitutional*). Putusan a quo merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang cukup kontroversial, hal tersebut dikarenakan membuka peluang dilakukannya pengujian kembali terhadap norma yang sama dalam suatu Undang-Undang yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. (Rahman & Wicaksono, 2016, p.352)

Masih dalam penelitian yang sama, keduanya menyatakan bahwa terdapat 4 (empat) karakteristik putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Keempat karakter ini diperoleh dari penelitian terhadap 86 putusan inkonstitusional bersyarat dalam kurun tahun 2006 sampai tahun 2015 sebagai berikut: (Rahman & Wicaksono, 2016, p.352)

Pertama, putusan inkonstitusional bersyarat dalam amar putusannya pasti terdapat klausula inkonstitusional bersyarat. Tercatat dari 86 putusan inkonstitusional bersyarat, semuanya mencantumkan klausula inkonstitusional bersyarat dalam amar putusannya. Terdapat 4 tipe klausula inkonstitusional bersyarat yang digunakan, yaitu (1) amar putusan yang mencantumkan secara eksplisit frasa “bertentangan secara bersyarat”; (2) amar putusan yang menyatakan “bertentangan sepanjang dimaknai”; (3) amar putusan yang menyatakan “bertentangan sepanjang tidak dimaknai”; dan (4) amar putusan dengan frasa lain yang memberikan syarat-syarat inkonstitusional.

Kedua, putusan inkonstitusional bersyarat pada prinsipnya didasarkan pada amar putusan mengabulkan. Hal ini dikarenakan norma yang diuji pada dasarnya adalah inkonstitusional, namun demikian Mahkamah Konstitusi memberikan syarat-syarat inkonstitusionalitas norma tersebut. Tercatat dari 86 putusan inkonstitusional bersyarat, 84 putusan menyatakan amarnya mengabulkan baik sebagian atau seluruhnya dan menyatakan klausula inkonstitusional bersyarat dalam amar putusannya. Namun demikian, terdapat pula 2 putusan inkonstitusional bersyarat yang amar putusannya menolak, namun dalam amarnya menyatakan klausula inkonstitusional bersyarat yakni pada Putusan Nomor Putusan Nomor 69/PUU-X/2012 perihal pengujian KUHAP, dan Putusan Nomor 19/PUU-XII/2014 perihal pengujian UU Sistem Keolahragaan Nasional. Berdasarkan analisis terhadap kedua putusan tersebut, amar menolak yang dimaksud disini adalah menolak permohonan Pemohon yang dalam petitum permohonan meminta norma yang diujikan untuk ditafsirkan secara konstitusional *bersyarat*.

Ketiga, amar putusan inkonstitusional bersyarat dapat berupa pemaknaan atau memberikan syarat-syarat inkonstitusional terhadap norma yang diuji. Tercatat dari 86 putusan inkonstitusional bersyarat, 77 putusan memberikan pemaknaan terhadap norma yang diuji, sedangkan 9 putusan memberikan syarat-syarat inkonstitusionalitas norma yang diuji. dengan pemaknaan atau syarat yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi, maka norma tersebut menjadi inkonstitusional. Hal tersebut

dapat dilihat berdasarkan pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 54/PUU-VI/2008 sebagai berikut:

[...] Untuk menegakkan UUD 1945, baik oleh pelaksana maupun pembentuk Undang-Undang, Mahkamah yang telah berpendapat bahwa permohonan Pemohon a quo beralasan akan mengabulkan permohonan tersebut untuk sebagian dengan menyatakan pasal yang dimohonkan pengujiannya bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Artinya, pasal tersebut inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah tidak terpenuhi, yaitu Pemohon sebagai provinsi penghasil tembakau berhak untuk turut serta memperoleh alokasi dana cukai hasil tembakau yang dipungut Pemerintah, sehingga dengan demikian pasal Undang-Undang yang dimohon untuk diuji dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, apabila dalam pelaksanaannya syarat yang ditetapkan Mahkamah tidak dipenuhi.

Berdasarkan pertimbangan di atas, norma yang diujikan dengan sendirinya akan menjadi inkonstitusional apabila syarat-syarat yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pelaksanaannya tidak dipenuhi.

Keempat, secara substansi klausula inkonstitusional bersyarat dan klausula konstitusional bersyarat tidaklah berbeda. Hal ini didasarkan pada argumentasi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 54/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa “pasal a quo pada saat sekarang adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana

dimaksud di atas dipenuhi. [...].” Hal tersebut menunjukkan kesamaan substansi klausula bersyarat baik secara konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat yang pada prinsipnya apabila syarat-syarat atau tafsir yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi, maka norma yang diuji akan menjadi inkonstitusional.

2. Mengurai Kontradiksi Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

Berangkat dari 4 (empat) karakteristik putusan inkonstitusional bersyarat dalam berbagai putusan MK sebelumnya di atas, bagaimanakah dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020? Jawaban terhadap pertanyaan ini sesungguhnya tidaklah sederhana. Hal ini dikarenakan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 memiliki perbedaan mendasar dengan berbagai Putusan MK sebelumnya yang amarnya adalah inkonstitusional bersyarat. Dalam berbagai putusan terdahulu, putusan inkonstitusional bersyarat ditujukan terhadap uji materi suatu Undang-Undang. Maka, pada umumnya sifat inkonstitusional bersyarat itu digantung pada syarat berupa penafsiran terhadap isi Pasal atau Ayat dari UU yang diuji. Sebaliknya, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 adalah putusan inkonstitusional bersyarat terhadap pembentukan (formil) UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dikabulkannya pengujian formil suatu UU oleh Mahkamah Konstitusi merupakan yang pertama kalinya dalam Putusan ini sejak MK berdiri.

Sebagaimana diketahui, pengujian norma (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan menjadi uji materiil dan uji formil. Mengutip Nurul Fazrie dan Bivitri Susanti yang mengemukakan bahwa Ada dua jenis pengujian dalam praktik, yaitu uji materiil dan uji formil. Dalam uji materiil, objek pengujian adalah materi muatan undang-undang. Bila hakim memutuskan bahwa pasal-pasal yang diuji inkonstitusional, maka pasal-pasal tersebut batal. Sedangkan uji formil menyoal proses pembentukan undang-undang. Bila hakim mengabulkan permohonan uji formil, maka keseluruhan undang-undang menjadi batal. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, sehingga langsung berlaku tanpa perlu dikukuhkan lagi melalui undang-undang baru. (Susanti & Fazrie, 2020)

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan yang mengabulkan permohonan pengujian formil atas UU No. 11 Tahun 2020. Berikut mara Putusan MK secara keseluruhan:

Dalam Provisi:

- a. *Menyatakan Permohonan Provisi Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;*
- b. *Menolak Permohonan Provisi Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI*

Dalam Pokok Perkara:

- a. *Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;*

- b. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian;
- c. 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;
- d. 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;
- e. 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;
- f. 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;*
- g. 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);*
- h. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara republic Indonesia sebagaimana mestinya;*
- i. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.*

Jika melihat pada bunyi amar di atas, maka dapat disimpulkan bahwa makna inkonstitusional bersyarat dalam pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dapat dipahami sebagai berikut:

Pertama, pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (inkonstitusional temporer); Kedua, selama dalam status inkonstitusional bersyarat (temporer) ini, pembentuk undang-undang diberi kesempatan untuk memperbaiki pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja selama 2 (dua) tahun; Ketiga, jika

pembentuk undang-undang berhasil melakukan perbaikan dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, maka UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja akan menjadi konstitusional. Sebaliknya, jika pembentuk undang-undang tidak berhasil melakukan perbaikan dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, maka UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja akan menjadi inkonstitusional tanpa syarat (permanen);

3. Keberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 Selama 'Berstatus' Inkonstitusional Bersyarat (Temporer)

Problematika yuridis yang mendasar dari Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 bukanlah sebatas tentang memahami makna atau hakikat inkonstitusional bersyarat terkait pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Namun yang tidak kalah pentingnya adalah terkait dengan keberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 dalam kurun 2 (dua) tahun inkonstitusional bersyarat, sebelum pembentuk Undang-Undang memperbaiki pembentukan UU dimaksud.

Urgensi atas pertanyaan ini, tidak bisa dilepaskan dari konfigurasi politik dan hukum yang melatari digunakannya metode omnibus law dalam pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sebagaimana diketahui, menjelang akhir tahun 2019 *omnibus law* secara cepat menjadi diskursus tidak saja di lingkungan akademisi hukum melainkan juga di jajaran pemerintahan dan dunia usaha. Saat Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden periode 2019 – 2024 tanggal 20

Oktober 2019 salah satu materi pidato yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo adalah rencana mengajak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menerbitkan satu Undang-Undang (UU) yang sekaligus merevisi beberapa UU, bahkan puluhan UU yang disebut sebagai *omnibus law*. (Anggoro, 2020, pp. 17-37)

Pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 dengan metode *omnibus law*, tidak lepas dari adanya kemandekan dalam upaya mendorong pertumbuhan di satu sisi, namun kenyataan di lapangan justru investasi banyak terhambat. Hal ini dikarenakan hambatan dari aspek regulasi di Indonesia yang dipandang oleh kalangan usaha 'tidak ramah' terhadap pelaku usaha. Banyaknya regulasi yang saling tumpang tindih, melahirkan kesulitan bahkan ketidakpastian bagi pelaku usaha, dan hal ini berimplikasi pada terhambatnya investasi. Untuk itulah, maka perlu dilakukan perbaikan secara cepat dan komprehensif terhadap berbagai perundang-undangan yang terkait dengan investasi dan kemudahan berusaha, sehingga metode *omnibus law* dipilih sebagai cara yang paling efektif untuk mengatasi kebutuhan perubahan hukum secara cepat ini.

Namun, pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang pada pokoknya menyatakan pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 inkonstitusional bersyarat, dan mewajibkan kepada pembentuk UU untuk memperbaikinya dalam waktu 2 (dua) tahun, maka hal ini melahirkan perdebatan terkait keberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 dalam masa waktu inkonstitusional bersyarat selama 2 (dua) tahun tersebut. Hal ini sangat mendesak, karena tujuan dari pembentukan UU No. 11 Tahun 2020

dengan metode *omnibus law*, dimaksudkan untuk melakukan perubahan regulasi secara cepat dan efisien untuk mengatasi kebuntuan ber hukum. Dengan adanya Putusan MK ini, maka hal ini mengakibatkan upaya perubahan hukum secara cepat dan efisien justru menjadi terhambat.

Dalam sisi teori dan praktik, terdapat dua sistem pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI yakni pengujian secara formil ataupun materiil. Dalam teori pengujian (*toetsing*), terdapat perbedaan antara pengujian materiil (*materiil toetsing*) dan pengujian formil (*formelee toetsing*). Dalam pengujian materiil, objek pengujian lebih menekankan pada aspek materi muatan undang-undang. Apakah terdapat konten dalam undang-undang yang secara materi bertentangan dengan norma yang terdapat dalam konstitusi. Artinya, jika pengujian tersebut terkait materi muatan undang-undang, maka hal tersebut disebut dengan pengujian materiil. Sedangkan dalam pengujian formil adalah objek pengujiannya terkait prosedur pembentukan undang-undang sebagai suatu produk hukum. (Asshiddiqie, 2006)

Menurut Fathorrahman, perbedaan antara pengujian materiil dan pengujian formil juga terletak pada implikasinya. Pengujian materiil berimplikasi batalnya sebagian ayat, pasal atau bahkan keseluruhan norma dalam undang-undang tersebut. Kebatalan pada pengujian materiil tergantung pada muatan materi apa yang dimintakan untuk dibatalkan dan pada konten apa juga hakim MK memberi putusan. Artinya aspek materiil bergantung pada sejumlah bagian dari materi apa saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Pada aspek formil, implikasi

dari model pengujian ini adalah batalnya keseluruhan undang-undang yang sudah ditetapkan. Kekuatan hukum mengikatnya sebuah undang-undang yang sudah diundangkan dalam lembaran negara menjadi hilang apabila teradpat putusan MK yang mengabulkan permohonan pengujian. Keadaanya ini dipertegas pada Pasal 51A UU MK. (Fathorrahman, 2021, pp. 133-148)

Jika merujuk pada dasar teoritik pengujian formil suatu undang-undang beserta implikasinya, maka dalam hal Mahkamah Konstitusi menyatakan pembentukan suatu undang-undang inkonstitusional, maka dengan sendirinya seluruh undang-undang tersebut menjadi batal. Namun dalam konteks Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tidaklah sesederhana demikian, karena dalam amarnya secara tegas menyebutkan inkonstitusional bersyarat selama 2 (dua) tahun. Inkonstitusional bersyarat ini dapat berubah menjadi konstitusional atau inkonstitusional permanen apabila syarat yang ditentukan oleh MK tidak dipenuhi oleh pembentuk undang-undang.

Dalam konteks keberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 selama berstatus inkonstitusional bersyarat sebelum dilakukan perbaikan oleh pembentuk UU, maka perlu membaca amar putusan secara sistematis dan menyeluruh. Dalam point ke'4' amar putusan secara tegas menyebutkan: *"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". Point ke '4' amar putusan ini secara tegas menyebutkan bahwa UU No. 11 Tahun 2020 masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan.

Amar poin ke '4' di atas bertalian dengan amar point ke '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".* Bunyi amar di atas menerangkan bahwa materi muatan Pasal atau ayat UU yang telah dicabut atau diubah dengan UU Cipta Kerja akan akan berlaku kembali, bila syarat yang ditentukan oleh MK tidak dilaksanakan oleh pembentu undang-undang. Terakhir dalam point '7' amar putusan memerintahkan penangguhan tindakan atau kebijakan atau penerbitan peraturan turunan selama dalam masa inkonstitusional bersyarat. Dalam konteks yang demikian, maka dipahami bahwa selama dalam status inkonstitusional bersyarat, materi muatan dalam UU No. 11 Tahun 2020 tetap berlaku.

C. PENUTUP

Dari hasil analisis pada bagian sebelumnya, maka tulisan ini menarik kesimpulan sebagai berikut: Pertama, makna inkonstitusional bersyarat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, adalah bahwa pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 adalah bertentangan terhadap UUD 1945 atau inkonstitusional bersyarat (temporer). Status inkonstitusional temporer ini digantungkan pada syarat berupa kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan terhadap pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 untuk jangka waktu 2 (dua) tahun. Apabila pembentuk UU berhasil memperbaikinya dalam kurun waktu 2 (dua) tahun, maka UU No. 11 Tahun 2020 akan menjadi konstitusional, sebaliknya jika pembentuk UU tidak berhasil memperbaikinya dalam kurun waktu 2 (dua) tahun, maka UU No. 11 Tahun 2020 akan menjadi inkonstitusional secara permanen.

Kedua, berdasarkan pembacaan secara sistematis dan menyeluruh dari amar putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, maka selama dalam status inkonstitusional bersyarat, materi muatan UU No. 11 Tahun 2020 tetap dapat berlaku, karena point ke-'4' amar putusan secara tegas menyebutkan '*UU No. 11 Tahun 2020 masih tetap berlaku*'. Hal ini juga diperkuat oleh point ke-'6' amar putusan yang menyatakan bahwa UU, Pasal atau materi UU yang telah dicabut oleh UU No. 11 Tahun 2020 akan berlaku kembali apabila pembentuk UU tidak berhasil melakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Dalam logika terbalik, jika UU, Pasal, atau ayat yang dicabut dan diubah baru

akan berlaku kembali setelah jangka waktu 2 (dua) tahun apabila tidak dilakukan perbaikan, maka selama dalam jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut, materi dalam UU No. 11 Tahun 2020 tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Redi, A. & Chandranegara. I.S. (ED.) (2020). Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Nasional. Depok: Rajawali Pers.

Asshiddiqie, J. (2016). Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Cetakan Kedua. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Indrati, M. F. (2011). Ilmu Perundang Undang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Cetakan ke-6. Jakarta: Kanisius.

Asy'ari, S. Hilipito, M. R. dan Ali, M. M. (2013). Model Dan Imolementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012). Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

JURNAL & SUMBER LAINNYA

Anggono, B. D. (2020). Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding*, 9 (1). 17-37.

- Rahman, F. Dan Wicaksono, D. A. (2016). Eksistensi Dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*. 13 (2). 348-378.
- Fathorrahman. (2021). Pengaturan Dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Hukum: HUKMY*. 1 (2). 133-148.
- Zoelva, H. (2011, Juli-12). Mekanisme Checks and Balances Antar Lembaga Negara (Pengalaman dan Praktik di Indonesia)". Jakarta: Simposium Internasional "Negara Demokrasi Konstitusional".
- Ashiddiqie, J. (2012. Juni-18). Sejarah Constitutional Review Dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Makalah disampaikan 1 The Three "E" Lecture Series, @america, Pacific Place, Level 3.
- Satya Arinanto, Reviving omnibus law: Legal option for better coherence". <https://www.thejakartapost.com/academia/2019/11/27/reviving-omnibus-law-legaloption-for-better-coherence.html>.
- Tanggapi Putusan MK soal UU Cipta Kerja, Mahfud: Inkonstitusional Kok Tetap Berlaku?, Tanggapi Putusan MK soal UU Cipta Kerja,

Mahfud: Inkonstitusional Kok Tetap Berlaku? (kompas.com) 2

Desember 2021

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f8e4201deea4/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi-oleh-nurul-fazrie-dan-bivitri-susanti?page=all>