



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

INFO *JUDICIAL REVIEW*

**(Resume Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang Yang Dikabulkan
Sebagian Dalam Sidang Mahkamah Konstitusi)**

**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020 PERIHAL
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA
KERJA TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

25 NOVEMBER 2021

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Kamis tanggal 25 November 2021, pukul 13.17 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU 11/2020) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam Sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, perwakilan DPR RI dihadiri secara *virtual* oleh Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan jajarannya di lingkungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian UU 11/2020 dalam Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, diajukan oleh Hakimil Irawan Bangkid Pamungkas, Ali Sujito, Muhtar Said, S.H., M.H., Migrant Care yang diwakili oleh Wahyu Susilo selaku Ketua dan Anis Hidayah, S.H., M.H., selaku Sekretaris., Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat yang diwakili oleh Dr. Ir. Yuzirawan Rasyid Datuak PGP Gajah Tongga selaku Ketua Umum dan Dr. Yulizal Yunus Datuak Rajo Bagindo selaku Sekretaris Umum, dalam hal ini memberikan kuasa kepada Viktor Santoso Tandiasa, S.H., M.H. dkk., advokat yang tergabung dalam Tim Hukum Gerakan

Masyarakat Pejuang Hak Konstitusi, untuk selanjutnya disebut sebagai Para Pemohon.

C. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap pengujian UU 11/2020 dalam permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

Dalam Provisi

[3.11] Menimbang 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 memrioritaskan penyelesaian proses pemeriksaan perkara para Pemohon *a quo* dalam waktu 30 hari sehingga diputus sebelum penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah. 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, telah Mahkamah pertimbangkan pada bagian tenggang waktu penyelesaian perkara sebagaimana pada Paragraf [3.4]. Dengan demikian permohonan provisi para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dalam Pokok Permohonan

[3.17] Menimbang bahwa sebelum menjawab dalil-dalil permohonan yang diajukan oleh para Pemohon, terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang sebagai berikut:

[3.17.1] Bahwa setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945), secara konstitusional, proses pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945. Selain itu, pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Sementara itu, berkenaan dengan pengaturan lebih rendah (delegasi), hal demikian ditentukan dalam norma Pasal 22A UUD 1945. Pengaturan ihwal proses pembentukan undang-undang tersebut selengkapya sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20 UUD 1945 menyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.**
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.**
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.**
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.**
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**

Pasal 22A UUD 1945 menyatakan:

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.**
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.**

[3.17.2] Bahwa merujuk pengaturan dalam UUD 1945, pembentukan undang-undang (lawmaking process) adalah merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan secara berkesinambungan yang terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu: (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD

1945; (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden; (iv) pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang; dan (v) pengundangan;

[3.17.3] Bahwa berkenaan dengan tahapan pengajuan rancangan undang-undang, baik yang merupakan pengaturan baru maupun revisi atau perubahan atas undang-undang yang sedang berlaku, secara konstitusional, dapat diajukan atas usul inisiatif dari Presiden (pemerintah), atau atas usul inisiatif dari DPR atau usul inisiatif dari DPD. Perihal rancangan undang-undang dimaksud, pengusulannya harus disertai dengan Naskah Akademik (NA). Secara substansif, NA minimal memuat, yaitu: dasar-dasar atau alasan-alasan (urgensi) diperlukannya usulan suatu undang-undang atau revisi suatu undang-undang. Dengan penjelasan dimaksud, masyarakat dapat mengetahui implikasinya dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan jika substansi rancangan undang-undang yang diusulkan tidak diakomodasi menjadi undang-undang. Selain penjelasan dimaksud, NA harus pula memuat atau disertai lampiran draf usulan rancangan undang-undang yang substansinya mencerminkan urgensi yang dikemukakan dalam NA.

Bahwa sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional, pengajuan rancangan undang-undang harus didasarkan kepada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dapat memuat atau menentukan skala prioritas setiap tahunnya. Berkenaan dengan hal tersebut, proses penyusunan dan penentuan daftar rencana pembentukan undang-undang termasuk penentuan skala prioritas didasarkan pada undang-undang tentang pembentukan undang-undang, atau undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, Prolegnas pada hakikatnya tidak sekadar mencantumkan daftar judul RUU melainkan didesain secara terarah, terpadu, dan sistimatis yang harus diikuti dengan konsepsi yang jelas mengenai: a) latar belakang dan tujuan penyusunan; b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan c) jangkauan dan arah pengaturan. Selanjutnya, diikuti pula dengan pengkajian dan penyesuaian konsepsi tersebut supaya dapat dicegah terjadinya tumpang tindih pengaturan dan kewenangan.

Meskipun demikian, untuk menampung kondisi atau kebutuhan tertentu, pengajuan rancangan undang-undang dapat dimungkinkan di luar Prolegnas. Misalnya, mengatasi kekosongan hukum karena putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, perihal persiapan rancangan undang-undang dari masing-masing lembaga yang dapat mengusulkannya (Presiden, DPR, dan DPD) merupakan kebijakan internal masing-masing lembaga. Misalnya DPR, persiapan dapat dilakukan oleh komisi, gabungan komisi, atau badan legislasi. Sedangkan rancangan undang-undang yang diajukan Presiden dapat dipersiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Begitu pula yang berasal dari DPD, rancangan undang-undang dapat dipersiapkan oleh komite, gabungan komite, atau panitia perancang undang-undang.

Selain yang dipertimbangan tersebut, perihal kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga yang dapat mengajukan rancangan undang-undang,

Mahkamah perlu mengemukakan kembali Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, berkenaan dengan kewenangan konstitusional DPD dalam pengajuan rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Putusan *a quo* menyatakan:

“kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Merujuk pertimbangan tersebut, posisi DPD dalam pengajuan rancangan undang-undang sama seperti halnya hak Presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sepanjang rancangan undang-undang dimaksud berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana diatur Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Penegasan demikian diperlukan agar pengajuan rancangan undang-undang tidak menegasikan posisi dan kedudukan DPD dalam grand design pembentukan undang-undang;

[3.17.4] Bahwa berkenaan dengan tahapan pembahasan rancangan undang-undang, hal pertama yang harus dikemukakan Mahkamah adalah berkenaan dengan kata “pembahasan” dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Setelah mendalami pendapat yang berkembang dalam pembahasan perubahan UUD 1945, doktrin, dan pengaturan dalam UU 10/2004 yang telah diganti oleh UU 12/2011, kata “dibahas” pada frasa “rancangan undang-undang dibahas” dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dimaknai sebagai “dibahas bersama” atau “pembahasan bersama”. Dengan demikian bilamana pembahasan rancangan undang-undang di luar substansi Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, pembahasan bersama dilakukan antara Presiden dan DPR. Sementara itu, jika substansi rancangan undang-undang berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 atau rancangan undang-undang diajukan oleh DPD, pembahasan bersama dilakukan antara Presiden, DPR, dan DPD;

Setelah penegasan ihwal makna kata “pembahasan” tersebut, untuk memenuhi proses formal tahapan ini, Mahkamah perlu menegaskan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, karena tidak diatur secara detail dalam UUD 1945, pembahasan rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan undang-undang yang

mengatur ihwal pembentukan undang-undang atau undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pembahasan dapat juga merujuk sumber-sumber lain yang memberikan makna konstitusional terhadap Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU- X/2012. Misalnya, jikalau merujuk UU 12/2011, pembahasan rancangan undang- undang dilakukan dengan dua tingkat pembicaraan, yaitu Tingkat Pertama yang dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus bersama dengan menteri yang mewakili presiden; dan Tingkat Kedua yang dilakukan dalam rapat paripurna DPR.

Kedua, tahapan pembahasan merupakan fase yang berfokus utama untuk membahas rancangan undang-undang, yaitu membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diajukan lembaga yang terlibat dalam pembahasan bersama. Berkenaan dengan hal ini, DIM diajukan oleh Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR, dan DIM diajukan oleh DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden. Sementara itu, bilamana pembahasan rancangan undang-undang berkenaan dengan kewenangan DPD dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DIM diajukan oleh: a) DPR dan DPD jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD; b) DPR dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau c) DPD dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR.

Ketiga, dengan membaca Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dan membaca secara saksama perdebatan perubahan ketentuan a quo, pembahasan bersama rancangan undang-undang dilakukan antar-institusi. Artinya, karena pembahasan bertumpu pada DIM, secara konstitusional dalam pembahasan rancangan undang-undang terdapat satu DIM (DIM Presiden atau DIM DPR) sepanjang pembahasan bukan menyangkut kewenangan DPD dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Namun, bilamana pembahasan menyangkut kewenangan DPD, DIM dapat berasal dari Presiden, DPR, atau DPD. Dalam konteks itu, pembahasan DIM adalah pembahasan yang dilakukan antar-lembaga, yaitu: antara Presiden dan DPR (bipartit); dan antara presiden, DPR, dan DPD (tripartit) bila rancangan undang- undang berkenaan dengan kewenangan DPD dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Dikarenakan pembahasan rancangan undang-undang dilakukan antar-institusi, selama proses pembahasan berlangsung peran kelompok atau bagian tertentu dalam masing-masing institusi menjadi urusan internal setiap institusi. Misalnya, penentuan siapa atau pihak yang akan mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang ditentukan Presiden dengan Surat Presiden. Begitu pula dengan DPR dan DPD, selama proses pembahasan rancangan undang-undang yang harus kelihatan adalah peran institusi DPR dan institusi DPD. Dalam hal ini, misalnya, peran fraksi dapat dioptimalkan dalam pembahasan-pembahasan dan pengambilan keputusan di internal DPR. Atau, DPD yang harus kelihatan adalah peran institusi DPD, dapat diwakili komite atau panitia perancang. Dengan demikian, selama pembahasan akan kelihatan pembahasan yang dilakukan antar-institusi atau antarlembaga, yaitu antara

Presiden-DPR; dan antara Presiden-DPR-DPD sepanjang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Artinya, prinsip mendasar pembahasan institusi merupakan pembahasan antar-institusi. Dalam batas penalaran yang wajar, pembahasan antar-institusi dimaksud menjadikan proses pembahasan rancangan undang-undang lebih sederhana.

Keempat, karena pembahasan akan berujung pada kesepakatan atau persetujuan, guna menghindari kemungkinan terjadinya perubahan terhadap hasil kesepakatan, atau manuver berupa penolakan di ujung proses, kesepakatan-kesepakatan terutama yang berkenaan dengan norma, pasal, atau substansi pasal harus dibubuhi paraf atau tandatangan masing-masing pihak yang mewakili institusi. Khusus untuk perumusan norma atau pasal, pembubuhan paraf atau tandatangan dimaksud penting dilakukan untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan terjadinya perubahan di luar kesepakatan selama pembahasan rancangan undang-undang.

Kelima, sebagai bagian dari proses pembahasan, ihwal penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir, sesuai dengan pola pembahasan antar-institusi yang telah dipertimbangkan di atas, penyampaian pendapat mini dimaksud harus disampaikan oleh perwakilan masing-masing institusi. Artinya, sebelum menyampaikan pendapat mini, semua institusi telah selesai melakukan proses internal untuk menyepakati posisi atau pandangan yang akan disampaikan dalam pendapat mini. Dengan menggunakan pola pembahasan dua tingkat pembicaraan, penyampaian pendapat mini merupakan proses penting dan krusial karena merupakan gambaran posisi atau sikap setiap lembaga sebelum dilakukan pembahasan di tingkat kedua dalam rapat paripurna DPR.

[3.17.5] Bahwa berkenaan dengan tahap persetujuan rancangan undang-undang. Ihwal persetujuan bersama dalam Rapat Paripurna DPR merupakan kelanjutan dari tahap pembahasan. Dalam tahap ini, pendapat mini yang disampaikan oleh masing-masing institusi sebelum memasuki tahap persetujuan bersama dapat saja berubah. Jikalau terjadi perubahan, institusi yang berubah sikap tersebut terlebih dahulu harus menyelesaikan perubahan pendapatnya secara internal. Misalnya, jika terdapat satu fraksi atau lebih yang memiliki pendapat berbeda sebelum dilakukan persetujuan bersama, secara internal DPR menyelesaikannya dengan cara musyawarah. Jika musyawarah tidak mencapai mufakat, DPR memilih cara penentuan sikap dengan mekanisme pemungutan suara (*voting*). Secara konstitusional, soal terpenting dalam persetujuan bersama adalah pernyataan persetujuan dari masing-masing institusi, yaitu pernyataan persetujuan dari (pihak yang mewakili) presiden dan pernyataan persetujuan dari DPR. Dalam hal ini, sesuai dengan norma Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, persetujuan bersama hanya dilakukan oleh Presiden dan DPR.

Masalah konstitusional lain yang perlu dikemukakan oleh Mahkamah berkenaan dengan persetujuan bersama adalah ketika suatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama. Terhadap hal tersebut, Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu". Ketentuan

a quo memiliki akibat atau konsekuensi terhadap rancangan undang-undang yang ditolak tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan ketika persetujuan tersebut dilakukan. Masalah lainnya, bagaimana kalau rancangan undang-undang belum mendapat persetujuan atau masih berada dalam tahap pembahasan, atau sama sekali belum memasuki pembahasan sementara masa jabatan DPR periode bersangkutan telah selesai. Bisakah rancangan undang-undang dimaksud dilanjutkan (*carry over*) kepada DPR periode berikutnya? Berkenaan dengan hal ini, ketentuan Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 tidaklah eksplisit menyangkut RUU yang dapat dilanjutkan pembahasannya kepada DPR periode berikutnya. Kemungkinan untuk dapat dilakukan *carry over* hanya dapat dibenarkan oleh maksud Pasal 22A UUD 1945. Dalam hal ini, dasar hukum dan status rancangan undang-undang *carry over* hanya dapat dibenarkan dalam kerangka “dengan peraturan lain yang dimaksudkan untuk melaksanakan pembentukan undang-undang sebagaimana termaktub dalam Pasal 22A UUD 1945” sebagaimana maksud Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, tertanggal 16 Juni 2010. Jika menggunakan ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 15/2019) rancangan undang-undang *carry over* hanya dapat dibenarkan sepanjang memenuhi dua persyaratan secara kumulatif, yaitu (i) telah memasuki pembahasan DIM; dan (ii) dimasukkan kembali ke dalam Prolegnas berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden dan/atau DPD.

[3.17.6] Bahwa selanjutnya berkenaan dengan pengesahan rancangan undang-undang, Mahkamah perlu menegaskan ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan pengesahan formil. Artinya, ketika persetujuan bersama antara Presiden dan DPR telah dicapai, secara doktriner persetujuan tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk pengesahan materiil. Pengesahan materiil tidak akan terjadi jika salah satu pihak, baik presiden atau DPR, menolak untuk menyetujui rancangan undang-undang dalam sidang Paripurna DPR. Oleh karena itu, rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, tidak boleh lagi dilakukan perubahan yang sifatnya substansial. Jikapun terpaksa dilakukan perubahan, hanyalah bersifat format atau penulisan karena adanya kesalahan pengetikan (*typo*) dan perubahan tersebut tidak boleh mengubah makna norma pasal atau substansi rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama. Sementara itu, jikalau terdapat suatu keadaan, di mana Presiden menolak mengesahkan atau tidak mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, tindakan penolakan Presiden tersebut tidak menyebabkan suatu undang-undang menjadi cacat formil. Terlebih lagi, Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 telah mengantisipasi kemungkinan tersebut sehingga undang-undang yang tidak disahkan Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

[3.17.7] Bahwa tahap terakhir dalam pembentukan undang-undang adalah pengundangan (*afkondiging/promulgation*) yang merupakan tindakan atau pemberitahuan secara formal suatu undang-undang dengan cara menempatkan dalam penerbitan resmi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini,

pengundangan adalah penempatan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Penjelasan Undang-Undang dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

[3.17.8] Bahwa selain keterpenuhan formalitas semua tahapan di atas, masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*).

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) peningkatan 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*).

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. 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.

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

[3.17.9] Bahwa semua tahapan dan partisipasi masyarakat yang dikemukakan di atas digunakan sebagai bagian dari standar penilaian pengujian formil, sehingga memperkuat syarat penilaian pengujian formil sebagaimana termaktub dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019, yaitu:

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.

Semua tahapan dan standar sebagaimana diuraikan dan dipertimbangkan di atas, akan digunakan untuk menilai keabsahan formalitas pembentukan undang-undang yang dilekatkan atau dikaitkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Perlu Mahkamah tegaskan, penilaian terhadap tahapan dan standar dimaksud dilakukan secara akumulatif. Dalam hal ini, jikalau minimal satu tahapan atau satu standar saja tidak terpenuhi dari semua tahapan atau semua standar yang ada, maka sebuah undang-undang dapat dikatakan cacat formil dalam pembentukannya. Artinya, cacat formil undang-undang sudah cukup dibuktikan apabila terjadi kecacatan dari semua atau beberapa tahapan atau standar dari semua tahapan atau standar sepanjang kecacatan tersebut telah dapat dijelaskan dengan argumentasi dan bukti-bukti yang tidak diragukan untuk menilai dan menyatakan adanya cacat formil pembentukan undang-undang.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon, sebagai berikut:

[3.18.1] Bahwa para Pemohon mendalilkan pembentukan UU 11/2020 dengan metode omnibus law telah menimbulkan ketidakjelasan apakah UU 11/2020 tersebut merupakan UU baru, UU perubahan ataukah UU pencabutan, sehingga bertentangan dengan ketentuan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dalam UU 12/2011. Terhadap dalil para Pemohon a quo Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18.1.1] Bahwa UUD 1945 pada prinsipnya telah menentukan kerangka pembentukan undang-undang sebagaimana pertimbangan hukum pada Paragraf [3.17]. Bertolak pada ketentuan Pasal 22A UUD 1945 saat ini diberlakukan UU 12/2011 yang telah diubah dengan UU 15/2019 sebagai delegasi UUD 1945, sebagaimana hal tersebut dipertegas dalam konsideran “Mengingat” UU 12/2011 yang menyatakan UU *a quo* didasarkan pada Pasal 22A UUD 1945 serta dijelaskan pula bahwa Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 [vide Penjelasan Umum UU 12/2011]. Oleh karena UU 12/2011 merupakan pendelegasian UUD 1945 maka dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU MK, untuk pemeriksaan permohonan pengujian formil dan pengambilan putusnya harus pula mendasarkan pada tata cara pembentukan UU yang diatur dalam UU 12/2011. Hal ini sejalan dengan pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, bertanggal 16 Juni 2010, pada Paragraf [3.19], yang menyatakan:

“...menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil”.

[3.18.1.2] Bahwa dengan demikian, dalam mengadili perkara pengujian formil UU selain mendasarkan pada UUD 1945, Mahkamah juga mendasarkan antara lain pada UU 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 15/2019 sebagai UU yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 10/2004), UU 12/2011 menyempurnakan segala kekurangan dari UU sebelumnya mengenai aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dengan sekaligus memberikan contoh-contoh dalam Lampiran UU 12/2011 sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU *a quo* agar dapat memberikan pedoman yang lebih jelas, pasti dan baku dalam penyusunannya yang merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Penjelasan Umum UU 12/2011]. Penjelasan ini pada prinsipnya merupakan elaborasi dari maksud dalam konsideran “Menimbang” huruf b UU *a quo* yang menyatakan:

“bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat

semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan”.

Dengan demikian, berarti setiap pembentuk peraturan perundang-undangan, *in casu* pembentuk UU, harus menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang sudah ditentukan, baik yang terkait dengan penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang, sebagaimana hal tersebut dimaktubkan dalam Pasal 44 dan Pasal 64 UU 12/2011 yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 44 menyatakan:

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang- Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 64 menyatakan:

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang- undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang- Undang ini.
- (3)

[3.18.1.3] Bahwa adanya ketentuan Pasal 44 dan Pasal 64 UU 12/2011 yang menghendaki baik penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik yang telah ditentukan adalah untuk menciptakan tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang nantinya akan dibentuk menjadi mudah untuk dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang- undangan [vide Pasal 5 UU 12/2011]. Oleh karena itu, diperlukan tata cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, sebagaimana maksud konsideran “Menimbang” huruf b UU 12/2011. Lembaga yang dimaksud yaitu Presiden, DPR, dan DPD. Sedangkan, mengenai cara dan metode yang pasti, baku, dan standar tersebut telah dituangkan dalam Lampiran UU 12/2011 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU *a quo*.

[3.18.1.4] Bahwa berkenaan dengan pertimbangan hukum tersebut di atas, Lampiran I UU 12/2011 telah menentukan standar baku perumusan judul suatu peraturan perundang-undangan yang di dalamnya berisi nama peraturan perundang-undangan yang dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya mencerminkan isi peraturan perundang-undangan [vide Lampiran II Bab I Kerangka Peraturan Perundang- undangan huruf A angka 2 dan angka 3]. Jika peraturan tersebut merupakan perubahan maka pada nama peraturan perundang-undangan

perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul peraturan perundang-undangan yang hendak diubah [vide Lampiran II Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan huruf A angka 6], contoh:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 2 TAHUN 2011
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008 TENTANG PARTAI
POLITIK**

Dalam perkara *a quo*, setelah dibaca dan dicermati muatan UU 11/2020 telah ternyata berkaitan dengan 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang di mana 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang merupakan perubahan undang-undang dan 1 (satu) undang-undang berupa pencabutan undang-undang. Sementara itu, berkaitan dengan pencabutan UU sebagai suatu UU pencabutan yang berdiri sendiri, maka harus merujuk pada huruf E Lampiran II UU 12/2011 mengenai “Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang” yang telah menentukan format bakunya bahwa pada nama peraturan perundang-undangan pencabutan ditambahkan kata “pencabutan” di depan judul peraturan perundang-undangan yang dicabut. Kecuali, jika pencabutan suatu UU dilakukan karena berkaitan dengan UU baru yang dibentuk maka penempatan pencabutannya adalah pada bagian “Ketentuan Penutup” dari sistematika UU baru. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat mengenai: a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan; b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan; c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan [vide butir 137 Lampiran II UU 12/2011]. Lebih lanjut, dalam bagian sistematika Ketentuan Penutup telah ditentukan pula standar baku dalam merumuskan norma pencabutan suatu UU yaitu:

143. Jika materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas

144. Rumusan pencabutan Peraturan Perundang-undangan diawali dengan frasa Pada saat ...(jenis Peraturan Perundang-undangan) ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri.

145. Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

146. Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku [vide Lampiran II UU 12/2011].

Sementara itu, dalam UU 11/2020 ketentuan mengenai pencabutan UU secara utuh tidak dirumuskan sesuai dengan sistematika yang telah ditentukan dalam Lampiran II UU 12/2011 tetapi diletakkan pada bagian pasal-pasal dari ketentuan UU yang mengalami perubahan sebagaimana termaktub dalam Bagian Keenam UU 11/2020 mengenai Undang-Undang Gangguan yang dalam Pasal 110 UU a quo dinyatakan bahwa:

Staatsblad Tahun 1926 Nomor 226 yuncto staatsblad Tahun 1940 Nomor 450 tentang Undang-Undang Gangguan (Hinderordonantie) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

[3.18.1.5] Bahwa lebih lanjut, berkenaan dengan penamaan UU yang dimohonkan pengujian dalam perkara a quo telah ternyata menggunakan nama baru yaitu UU tentang Cipta Kerja, oleh karenanya Mahkamah dapat memahami apa yang menjadi persoalan inti para Pemohon yakni adanya ketidakjelasan apakah UU a quo merupakan UU baru atau UU perubahan. Terlebih, dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU 11/2020 dirumuskan pula nomenklatur Cipta Kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional. 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.

[3.18.1.6] Bahwa jika yang dilakukan adalah perubahan suatu UU, tidak perlu dibuat ketentuan umum yang berisi nomenklatur baru, yang kemudian diikuti dengan rumusan asas, tujuan, serta ruang lingkup, kecuali jika hal-hal yang akan diubah dari suatu undang-undang mencakup materi tersebut. Sebab, dari sejumlah UU yang telah diubah oleh UU 11/2020, UU asli/asalnya masing-masing masih tetap berlaku - walaupun tidak ditegaskan mengenai keberlakuan UU lama tersebut dalam UU 11/2020 -, sementara, dalam UU yang lama telah ditentukan pula asas-asas dan tujuan dari masing-masing UU yang kemudian dijabarkan dalam norma pasal-pasal yang diatur dalam masing-masing UU tersebut [vide Penjelasan Umum UU 12/2011].

Oleh karena itu, dengan dirumuskannya asas-asas dan tujuan dalam UU 11/2020 yang dimaksudkan untuk dijabarkan dalam sejumlah UU yang dilakukan perubahan akan menimbulkan ketidakpastian atas asas-asas dan tujuan UU mana yang pada akhirnya harus diberlakukan karena asas-asas dan tujuan dari UU yang lama pada kenyataannya masih berlaku. Berkenaan dengan hal ini, UU 12/2011 telah menentukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (asas formil) sebagai keharusan untuk digunakan dalam membentuk

peraturan perundang-undangan. Namun, ternyata tidak digunakan sebagaimana mestinya sehingga menimbulkan ketidakjelasan cara atau metode yang digunakan oleh UU 11/2020. Hal ini tentu tidak sejalan dengan maksud “*asas kejelasan rumusan*” dalam UU 12/2011 yang menghendaki agar setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya [vide Pasal 5 huruf f UU 12/2011 dan Penjelasannya].

[3.18.1.7] Bahwa lebih lanjut, apabila merujuk pada Lampiran II UU 12/2011 telah ditentukan pula mengenai format perubahan peraturan perundang-undangan [vide Lampiran II huruf D] di antaranya:

230. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:

- a. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
- b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.

231. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:

- a. seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau
- b. kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

232. Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

233. Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal I memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).
- b. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat, selain mengikuti ketentuan pada Nomor 193 huruf a, juga tahun dan nomor dari Peraturan Perundang-undangan perubahan yang ada serta Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).
- c. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Dengan demikian, 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.

Dalam konteks ini, jika diikuti perkembangan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, substansi Lampiran UU 12/2011 sesungguhnya merupakan bentuk perubahan yang telah disesuaikan dengan dinamika kebutuhan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula ditentukan dalam UU 10/2004. Oleh karenanya, jika terdapat kebutuhan baru sesuai dengan dinamika kondisi kekinian yang berkembang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, apakah hal tersebut terkait dengan perubahan ataukah pencabutan, maka terbuka ruang untuk melakukan perubahan terhadap Lampiran UU 12/2011. Artinya, ihwal teknis atau metode tersebut dirancang untuk selalu dapat mengikuti atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan, termasuk jika akan dilakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dengan metode apapun, termasuk metode *omnibus law*. Hal demikian dimaksudkan agar pengaturan soal teknis yang baku dan standar tidak menjadi penghambat proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sepanjang pembentukan tersebut tetap dilakukan sesuai dengan standar baku yang telah ditentukan. Dengan demikian tetap tercipta kondisi tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana maksud ditentukannya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 5 UU 12/2011].

Berkaitan dengan hal ini, urgensi pengujian formil yang dimaksudkan untuk menguji tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, pemeriksaan perkara atas permohonan tersebut harus didasarkan pada UU yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 51 ayat (3) UU MK]. Dengan demikian, UU yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan pendelegasian Pasal 22A UUD 1945, merupakan salah satu dasar bagi Mahkamah untuk menilai kesesuaian tata cara pembentukan, termasuk di dalamnya ihwal penyusunan UU 11/2020 dengan UU 12/2011 yang sejatinya tidak dapat dipisahkan dari Pasal 22A UUD 1945. Hal demikian tidak berarti Mahkamah sedang menguji UU terhadap UU, melainkan Mahkamah tetap menegakkan konstitusi yang telah memerintahkan tata cara pembentukan UU dalam suatu UU, *in casu* UU 12/2011 dan perubahannya. Oleh karena itu, penyimpangan atas tata cara pembentukan suatu UU yang telah ditentukan dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara nyata disebutkan pula dalam Penjelasan Umum UU 11/2020 tidaklah dapat dibenarkan bahwa:

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara

demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama.

[3.18.1.8] Bahwa berkenaan dengan persoalan lamanya waktu dalam membentuk suatu UU sebagaimana disebutkan di atas, tidak dapat dijadikan sebagai dasar pembenar untuk menyimpangi UUD 1945 yang telah memerintahkan mengenai tata cara pembentukan undang-undang dalam UU, *in casu* UU 12/2011. Hal tersebut ditegaskan dalam norma Pasal 64 ayat (1) UU *a quo* yang menyatakan, “Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan”. Dalam hal ini, teknis penyusunan dimaksud telah ditentukan dalam Lampiran UU 12/2011.

Dalam kaitan ini, 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.

[3.18.1.9] Bahwa bertolak dari desain pentahapan yang telah ditentukan dalam UU 12/2011, menjadi pertanyaan jika suatu RUU yang telah masuk dalam prolegnas bahkan prolegnas prioritas tahunan tetapi tidak terselesaikan, misalnya RUU tentang Perubahan UU Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah masuk dalam prolegnas sejak Prolegnas 2005-2009 yang dilanjutkan kembali dalam Prolegnas berikutnya Prolegnas 2010-2014, Prolegnas 2015-2019, namun tetap tidak terselesaikan usulan RUU perubahan UU tersebut. Usulan RUU perubahan UU Ketenagakerjaan baru terselesaikan ketika dibentuk UU 11/2020 yang dituangkan dalam klaster ketenagakerjaan namun dengan format perubahan di luar yang telah ditentukan dalam UU 12/2011 sebagaimana telah dipertimbangkan Mahkamah pada Sub-paragraf [3.18.1.4] sampai dengan Sub-paragraf [3.18.1.8], maka tidak terselesaikannya RUU yang sudah direncanakan sejak lama tersebut tetap tidak dapat menjadi dasar pembenar untuk menyimpangi tata cara yang telah disusun secara pasti, baku dan standar dalam pembentukan UU.

[3.18.1.10] Bahwa apabila proses melakukan perubahan atas suatu UU tidak dapat terselesaikan sesuai dengan yang direncanakan dan penyelesaian tersebut baru dapat dilakukan ketika dibentuk UU 11/2020, hal tersebut tidak berkorelasi semata-mata dengan persoalan waktu yang lama sebagai penyebab tidak terselesaikan RUU yang telah direncanakan, melainkan terdapat sebab-sebab lain. Namun, adanya sebab lain tersebut tidak boleh menjadi alasan untuk mengambil “jalan pintas” pembentukan UU dengan tidak menggunakan ketentuan tata cara pembentukan UU yang telah ditentukan dalam UU 12/2011 sebagai panduan atau pedoman baku atau standar. 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 materil) 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.

[3.18.2] Bahwa para Pemohon juga mendalilkan 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*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18.2.1] Bahwa berkenaan dengan metode *omnibus law* telah didefinisikan dalam kamus Black's Law Dictionary adalah "*relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes*" yang dapat diartikan sebagai menggabungkan beberapa hal menjadi satu. Pendapat ahli Presiden juga menyatakan penggunaan metode *omnibus law* yang merupakan penggabungan beberapa UU tersebut 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).

[3.18.2.2] Bahwa terlepas dari definisi *omnibus law* tersebut, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan 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 konstusionalitas 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.

[3.18.2.3] Bahwa sementara itu, terkait dengan keterangan Pemerintah termasuk keterangan ahli Pemerintah yang menyatakan metode *omnibus law* bukan hal yang baru karena telah digunakan dalam pembentukan UU 32/2004 dan UU 7/2017, penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa setelah mencermati secara saksama UU 32/2004 baik dari sisi teknis maupun substansi pada prinsipnya teknik pembentukannya tidak ada bedanya dengan UU lainnya yang pada umumnya dibentuk dengan mendasarkan, pada waktu itu, dengan UU 10/2004. Hanya saja substansi UU 32/2004 lebih luas cakupannya karena tidak hanya mengatur mengenai pemerintahan daerah, tetapi juga mengatur mengenai pemilihan kepala daerah langsung dan pemerintahan desa dalam satu kesatuan

UU. Sehingga, tidak ada lagi UU lain yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan tidak terdapat pula UU lain yang mengatur mengenai pemerintahan desa, karena semuanya sudah dilebur dalam satu UU dengan nama baru yaitu UU Pemerintahan Daerah. Selain itu, untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan dalam pembentukan UU baru mengenai "Pemerintahan Daerah" tersebut telah dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum UU 32 /2004 bahwa:

"Dalam melakukan perubahan undang-undang, diperhatikan berbagai undang-undang yang terkait di bidang politik diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu juga diperhatikan undang-undang yang terkait di bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara"

Lebih lanjut, berkaitan dengan pengaturan "Ketentuan Penutup" UU 32/2004 telah ternyata menerapkan pedoman baku dan standar yang telah ditentukan dalam UU 10/2004 bahwa:

BAB XVI KETENTUAN PENUTUP

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini.

Pasal 238

- (1) Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku.
- (2) Peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang ini ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan.

Pasal 239

Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

[3.18.2.4] Bahwa lebih lanjut, berkaitan dengan UU 7/2017 yang dinyatakan oleh Pemerintah dan DPR telah menerapkan metode *omnibus law*, setelah Mahkamah mencermati secara saksama baik teknis pembentukan UU 7/2017, dalam konsideran “Menimbang” huruf d UU *a quo* telah dengan tegas dinyatakan “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 perlu disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak”. Selanjutnya, dalam bagian “Ketentuan Penutup” UU *a quo* telah dirumuskan pula bahwa:

BAB III

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 569

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, keikutsertaan partai politik lokal di Aceh dalam Pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sepanjang tidak diatur khusus dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Aceh, dinyatakan berlaku ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 570

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari:

- a. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924);
- b. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246); dan
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316),

dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 571

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008

- Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924);
- b. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246);
 - c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316);
 - d. Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633),

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Umum UU 7/2017 juga dijelaskan bahwa:

Secara prinsipil, Undang-Undang ini dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan Pemilu yang termuat dalam tiga 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. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu, dan penegakan hukum dalam satu Undang-Undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai kelembagaan yang melaksanakan Pemilu, yakni KPU, Bawaslu, serta DKPP. Kedudukan ketiga lembaga tersebut diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam Penyelenggaraan Pemilu. Penguatan kelembagaan dimaksudkan untuk dapat menciptakan Penyelenggaraan Pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis. Secara umum Undang-Undang ini mengatur mengenai penyelenggara Pemilu, pelaksanaan Pemilu, pelanggaran Pemilu dan sengketa Pemilu, serta tindak pidana Pemilu.

Setelah mencermati teknis atau tata cara dan sistematika pembentukan UU 7/2017, menurut Mahkamah, pembentukan UU 7/2017 dilakukan masih dalam koridor menerapkan ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam UU 12/2011. Terlebih, UU 7/2017 adalah UU baru dengan penamaan "Pemilihan Umum" yang di dalamnya mencakup seluruh substansi dari 3 (tiga) UU yang dilebur menjadi satu kesatuan UU, sehingga tidak ada lagi UU lainnya yang mengatur mengenai Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU Penyelenggara Pemilihan Umum.

[3.18.2.5] Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, karakter penyederhanaan UU yang ditempuh baik dalam pembentukan UU 32/2004 sebagaimana diatur dalam 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 efektif 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, sebagaimana telah Mahkamah uraikan dalam Sub-Paragraf [3.18.1].

[3.18.3] Bahwa para Pemohon mendalilkan 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. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18.3.1] Bahwa 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 antara lain sebagai berikut:

1. Pada halaman 151-152 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU 22/2001) terdapat perubahan atas Pasal 46 yang menyatakan:

“Pasal 46

(1) Pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dilakukan oleh Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4).

(2) Fungsi Badan Pengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan Pemerintah Pusat dapat terjamin di

seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan Gas Bumi di dalam negeri.

(3) Tugas Badan Pengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengaturan dan penetapan mengenai:

- a. ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak;
- b. cadangan Bahan Bakar Minyak nasional;
- c. pemanfaatan fasilitas Pengangkutan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak;
- d. tarif pengangkutan Gas Bumi melalui pipa;
- e. harga Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil; dan
- f. perusahaan transmisi dan distribusi Gas Bumi.

(4) Tugas Badan Pengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup tugas pengawasan dalam bidang-bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

turan dan penetapan tarif persetujuan Menteri.”

Namun, pada halaman 227-228 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) Pasal 46 tersebut tidak termuat lagi dalam Perubahan UU 22/2001 [vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188];

2. Pada halaman 388 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/2007) terdapat perubahan atas ketentuan Pasal 7 ayat (8) yang semula berbunyi “Usaha mikro dan kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (7) huruf e merupakan usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang usaha mikro, kecil, dan menengah”, namun pada halaman 610 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) ketentuan Pasal 7 ayat (8) diubah menjadi “Usaha mikro dan kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (7) huruf e merupakan usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil”. Perubahan tersebut menghilangkan kata “menengah”. [vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188];
3. Pada halaman 390 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah UU 40/2007, terdapat ketentuan Pasal 153D ayat (2) yang semula berbunyi “Direktur berwenang menjalankan pengurusan ...” namun pada halaman 613 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) ketentuan Pasal 153D ayat (2) diubah menjadi berbunyi “Direksi berwenang menjalankan pengurusan.....”. Perubahan tersebut mengganti kata “Direktur” menjadi kata “Direksi” [vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188]
4. Pada halaman 391 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah UU 40/2007 terdapat ketentuan Pasal 153G ayat (2) huruf b yang semula berbunyi “jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir”, namun pada halaman 614 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) ketentuan Pasal 153G ayat (2) huruf b diubah

- menjadi “jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam pernyataan pendirian telah berakhir”. Sehingga, perubahan tersebut menghilangkan frasa “anggaran dasar” menjadi “pernyataan pendirian”. [vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188];
5. Pada halaman 390 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah UU 40/2007 terdapat perubahan atas ketentuan Pasal 153 yang semula berbunyi “Ketentuan mengenai biaya Perseorangan sebagai badan hukum diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penerimaan negara bukan pajak”, namun pada halaman 612 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) ketentuan Pasal 153 diubah menjadi “Ketentuan mengenai biaya Perseroan sebagai badan hukum diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penerimaan negara bukan pajak”. Sehingga, perubahan tersebut mengubah kata “Perseorangan” menjadi “Perseroan” [vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188];
 6. Pada halaman 374 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, terdapat ketentuan yang mengubah Pasal 100 yang semula berbunyi “Inkubasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 bertujuan untuk ...”. Selanjutnya, dalam Pasal 101 pada halaman yang sama terdapat ketentuan yang semula berbunyi “Sasaran pengembangan inkubasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 meliputi ...”. Namun pada halaman 586-587 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) rujukan ketentuan Pasal 100 diubah menjadi “Inkubasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 bertujuan untuk ...”. Selanjutnya, rujukan ketentuan Pasal 101 diubah menjadi berbunyi “Sasaran pengembangan inkubasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 meliputi ...”. [vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188];
 7. Pada halaman 424 RUU Ciptaker (yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden) yang mengubah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi, terdapat angka 3 yang berbunyi “Di antara Bab VI dan Bab VII disisipkan 1 (satu) bab yaitu Bab VIIA, sebagai berikut:

**BAB VIA
KEBIJAKAN FISKAL NASIONAL
YANG BERKAITAN DENGAN PAJAK DAN RETRIBUSI”**

Terdapat ketidaksinkronan antara angka 3 dengan judul Bab yang selanjutnya pada halaman 669 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan), judul bab diubah menjadi:

**BAB VIIA
KEBIJAKAN FISKAL NASIONAL
YANG BERKAITAN DENGAN PAJAK DAN RETRIBUSI**

[vide bukti PK-90, bukti PK-186, dan bukti PK-188];

8. Pada halaman 492-494 UU 11/2020 (setelah disahkan/diundangkan) yang mengubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (UU 8/2019) terdapat angka 1 mengenai perubahan

terhadap ketentuan umum Pasal 1 angka 11 dan angka 19 UU 8/2019 yang selanjutnya ditulis lengkap Pasal 1 Ketentuan Umum perubahan UU 8/2019 menjadi sebanyak angka 1 sampai dengan angka 20. Namun, dalam UU 8/2019 yang asli/asalnya terdapat ketentuan umum mulai dari angka 1 sampai dengan angka 28 sehingga adanya perubahan tersebut menghilangkan kepastian hukum atas keberlakuan Pasal 1 Ketentuan Umum mulai angka 21 sampai dengan angka 28 mengenai: Sistem Komputerisasi Haji Terpadu, Kelompok Terbang, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Menteri, Hari, dan Setiap Orang.

[3.18.3.2] Bahwa setelah Mahkamah mencermati secara saksama UU 11/2020 telah ternyata terdapat pula kesalahan pengutipan dalam rujukan pasal yaitu Pasal 6 UU 11/2020 yang menyatakan "*Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a meliputi:...*". Sementara, materi muatan Pasal 5 menyatakan "*Ruang lingkup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi bidang hukum yang diatur dalam undang-undang terkait*". Terlepas dari konstitusionalitas norma ketentuan UU 11/2020, seharusnya yang dijadikan rujukan terdapat dalam Pasal 4 huruf a yang menyatakan "*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;...*". Dengan demikian, hal ini membuktikan telah ada kesalahan pengutipan dalam merujuk pasal sehingga hal tersebut tidak sesuai dengan asas "kejelasan rumusan" yang menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

[3.18.4] Bahwa selanjutnya Pemohon juga mendalilkan pembentukan UU 11/2020 bertentangan dengan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 dan asas-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 berkaitan dengan dalil permohonan *a quo* telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam pertimbangan hukum sebelumnya, di mana telah diperoleh adanya fakta hukum bahwa tata cara pembentukan UU 11/2020 tidak memenuhi asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan. Oleh karena norma Pasal 5 huruf a, huruf e, huruf f dan huruf g UU 12/2011 mengharuskan terpenuhinya seluruh asas secara kumulatif maka dengan tidak terpenuhinya 1 (satu) asas saja, maka ketentuan Pasal 5 UU 12/2011 menjadi terabaikan oleh proses pembentukan UU 11/2020. Dengan demikian, menurut Mahkamah tidak relevan mempertimbangkan lebih lanjut permohonan para Pemohon, kecuali berkenaan dengan asas keterbukaan.

Bahwa sementara itu berkenaan dengan asas keterbukaan, dalam persidangan terungkap fakta pembentuk undang-undang tidak memberikan

ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat [vide Risalah Sidang tanggal 23 September 2021], 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.

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, 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.

[3.20] Menimbang bahwa meskipun UU 11/2020 *a quo* dinyatakan cacat formil, sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut berkenaan dengan akibat yuridis terhadap UU 11/2020, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan hal-hal, sebagai berikut:

[3.20.1] Bahwa Mahkamah dapat memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih antar-UU yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode *omnibus law* yang bertujuan untuk mengakselerasi investasi dan memperluas lapangan kerja di Indonesia. Namun demikian, bukan berarti demi mencapai tujuan tersebut kemudian dapat mengesampingkan tata cara atau pedoman baku yang berlaku karena antara tujuan dan cara pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dalam meneguhkan prinsip negara hukum demokratis yang konstitusional. 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.

[3.20.2] 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.

[3.20.3] Bahwa dengan pertimbangan hukum tersebut di atas, dengan ini 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.

[3.20.4] 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.

[3.20.5] Bahwa untuk menghindari dampak yang lebih besar terhadap pemberlakuan UU 11/2020 selama tenggang waktu 2 (dua) tahun tersebut Mahkamah juga menyatakan pelaksanaan UU 11/2020 yang berkaitan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas agar ditangguhkan terlebih dahulu, termasuk tidak dibenarkannya membentuk peraturan pelaksana baru serta tidak dibenarkan pula penyelenggara negara melakukan pengambilan kebijakan strategis yang dapat berdampak luas dengan mendasarkan pada norma UU 11/2020 yang secara formal telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat tersebut.

[3.21] Menimbang bahwa tanpa bermaksud menilai konstitusionalitas 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.

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah pembentukan UU 11/2020 harus dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat sebagaimana dinyatakan dalam amar putusan ini.

[3.23] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah dalil permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.24] Menimbang bahwa terhadap dalil-dalil lain dan hal-hal lain karena dipandang tidak relevan, oleh karenanya tidak dipertimbangkan lebih lanjut.

D. AMAR PUTUSAN

Dalam Provisi:

1. Menyatakan Permohonan Provisi Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Menyatakan Permohonan Provisi Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;

Dalam Pokok Permohonan:

1. Menyatakan Permohonan Provisi 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.

E. PENUTUP

1. Bahwa terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagaimana diuraikan di atas, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang memberikan saran sebagai berikut:
 - a. Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai bahan dalam penyusunan Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka.
 - b. Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara. Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU 11/2020 bertentangan dengan UUD NRI 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” harus segera ditindaklanjuti dengan cepat mengingat banyaknya pengaturan dalam UU 11/2020 dan dampaknya terhadap kepastian hukum di Indonesia.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2021**

