

**METODE OMNIBUS DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020**

Cipto Kuncoro

Universitas Islam Darul ‘Ulum
ciptokun14@gmail.com

*Received: 05/02/2023; Reviewed: 22/05/2023; Accepted: 28/05/2023;
Published: 01/06/2023*

ABSTRACT

The birth of a legal product in the form of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation has led to disagreement with its enactment by taking the judicial review route to the Constitutional Court. The decision stated that it was contrary to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and did not have conditionally binding legal force as long as it was not interpreted as “revisions were not made within 2 (two) years since this decision was pronounced”. This study aims to analyze the basis for using the omnibus method in the practice of forming laws and regulations in Indonesia and the implications of the Constitutional Court Decision Number 91/PUUXVIII/2020 for Law Number 12 of 2011 and the Job Creation Law. The type of normative legal research used in this research is a statutory approach, a case approach, and a conceptual approach in finding the basic rules in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Law Number 12 of 2011 in carrying out a formal review of the Job Creation Law. The results in this study are that the use of the omnibus law method in the practice of forming statutory regulations in Indonesia has been carried out for a long time, even since the Dutch East Indies government until now. It's just that what forms the basis for the practice of using the omnibus law does not refer to guidelines in law (the law on the omnibus law method) as standard, standard and definite guidelines, including the Job Creation Law which the Petitioners requested for a formal test to the MK with Case Number 91/PUUXVIII/2020. The implications of the Job Creation Law were declared conditionally unconstitutional. This means that the current status of the Job Creation Law is unconstitutional but temporary.

Keywords: Method, Omnibus, Act, Decision, Constitutional Court.

ABSTRAK

Lahirnya produk hukum berupa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah menimbulkan ketidaksetujuan terhadap berlakunya dengan menempuh jalur *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Amar putusan menyatakan 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”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar penggunaan metode *omnibus* dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta implikasi Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Cipta Kerja. Tipe

penelitian hukum normatif digunakan dalam penelitian ini dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konsep dalam mencari dasar aturan di dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam melakukan pengujian formil UU Cipta Kerja. Hasil dalam penelitian ini bahwa Penggunaan metode *omnibus law* dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah lama dilakukan bahkan mulai sejak pemerintahan Hindia Belanda hingga sekarang. Hanya saja yang menjadi dasar praktik penggunaan *omnibus law* bukan merujuk pada pedoman dalam Undang-Undang (undang-undang tentang metode *omnibus law*) sebagai pedoman yang baku, standar, dan pasti, termasuk UU Cipta Kerja yang oleh para Pemohon dimintakan uji formil ke MK dengan perkara Nomor 91/PUUXVIII/2020. Implikasi UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Maksudnya status UU Cipta Kerja saat ini inkonstitusional tetapi bersifat sementara.

Kata Kunci: Metode, Omnibus, Undang-Undang, Putusan, Mahkamah Konstitusi.

I. PENDAHULUAN

Lahirnya produk hukum berupa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja¹ telah menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Kalangan masyarakat yang kontra (tidak setuju) terhadap lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) kemudian menempuh jalur *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK), sebagaimana yang dilakukan oleh para pemohon.² Para Pemohon tersebut memberikan kuasa kepada Viktor Santoso Tandiasa, S.H., M.H., dan kawan-kawan yang tergabung dalam Tim Hukum Gerakan Masyarakat Pejuang Hak Konstitusi (sebagai penerima kuasa) yang bertindak sebagai kuasa hukum para pemohon. Melalui kuasa hukumnya, para pemohon mengajukan permohonan uji formil UU Cipta Kerja ke MK dengan Nomor 91/PUUXVIII/2020.

¹Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

²Para pemohon tersebut yaitu Hakimi Irawan Bangkid Pamungkas (Pemohon I), Ali Sujito (Pemohon II), Muhtar Said, S.H., M.H. (Pemohon III), *Migrant CARE*, yang dalam hal ini diwakili oleh Wahyu Susilo selaku Ketua, dan Anis Hidayah selaku Sekretaris (Pemohon IV), Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat, yang dalam hal ini diwakili oleh Yuzirwan Rasyid Datuak PGP Gajah Tongga, selaku Ketua Umum, dan Yulizal Yunus Datuak Rajo Bagindo, selaku Sekretaris Umum (Pemohon V), dan Mahkamah Adat Alam Minangkabau, yang dalam hal ini diwakili oleh Irwansyah Datuak Katumangungan, selaku Ketua (Imam) sebagai Pemohon VI. Terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, MK telah memberikan pertimbangan hukum bahwa terhadap Pemohon I dan Pemohon II oleh karena tidak dapat menguraikan alasan kerugian hak konstitusionalnya dalam proses pembentukan UU 11/2020, maka menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo. Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo. (vide Salinan Putusan Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 379-381).

Terkait dengan UU Cipta Kerja yang dimohonkan uji formil, sesuai dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahun 2020, RUU Cipta Kerja yang merupakan usulan Pemerintah merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) perubahan pertama yang menyatakan: “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Penyusunan RUU Cipta Kerja ini dilakukan oleh Pemerintah dan menggunakan metode *omnibus law*. Gagasan penggunaan *omnibus law* dilatarbelakangi suatu kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami hiperregulasi (obesitas regulasi) yang berdampak kepada terhambatnya kelancaran investasi. Indikator adanya hiperregulasi itu antara lain berdasarkan website peraturan.go.id, saat ini di Indonesia ada 43.005 peraturan. Jumlah tersebut terdiri dari peraturan pusat sebanyak 8.419 peraturan (UU sebanyak 1.686, Perppu sebanyak 180, PP sebanyak 4.551 dan Perpres sebanyak 2.002), Peraturan Menteri sebanyak 14.456, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebanyak 4.165 peraturan, dan Perda sebanyak 15.965 peraturan.³

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum⁴. Oleh karena itu sudah tepat jika ada sebagian kalangan masyarakat yang menyatakan ketidaksetujuannya terhadap berlakunya suatu Undang-Undang (UU Cipta Kerja) kemudian menempuh jalur *judicial review* ke MK. Sebagaimana diketahui MK merupakan lembaga peradilan pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh MK adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi MK dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu menegakkan supremasi konstitusi, sehingga ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan MK adalah konstitusi itu sendiri. Konstitusi dimaknai tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi⁵,

³<https://news.detik.com/berita/d-4784463/jokowi-keluhkan-banyaknya-regulasi-kini-ada-43005-peraturan-di-indonesia>, diunduh pada 10 Oktober 2022.

⁴Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Perubahan Ketiga) menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

⁵Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, h. 5.

antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.⁶

Permohonan uji formil UU Cipta Kerja yang diajukan karena menurut para Pemohon proses pembentukan UU 11/2020 bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) dan Pasal 22A UUD NRI 1945. Para pemohon menganggap/menilai bahwa pembentukan UU Cipta Kerja dengan menggunakan *omnibus law* yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang⁷ bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Alasan-alasan para pemohon antara lain sebagai berikut:

1. “Bahwa menurut para Pemohon, pembentukan UU 11/2020 dengan metode *omnibus law* menyebabkan ketidakjelasan jenis Undang-Undang yang dibentuk, apakah sebagai Undang-Undang baru atau Undang-Undang perubahan ataukah Undang-Undang pencabutan. Sehingga, hal tersebut bertentangan dengan ketentuan teknik pembentukan Undang-Undang baru, pencabutan dan/atau perubahan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011).
2. Bahwa menurut para Pemohon, metode *omnibus law* tidak dikenal dalam UU 12/2011 maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019), sehingga metode *omnibus law* telah menimbulkan ketidakjelasan cara atau metode yang tidak pasti dan tidak baku yang artinya bertentangan dengan konsiderans menimbang huruf b UU 12/2011”.⁸

Para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan pembentukan Undang-Undang secara konstitusional tidak diatur secara lebih terperinci dalam UUD NRI 1945. Pasal 22A UUD NRI 1945 (perubahan kedua) menyebutkan “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang”. Berdasarkan Pasal 22A UUD NRI 1945 tersebut lahirlah Undang-Undang Nomor

⁶Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h. 128.

⁷Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

⁸Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 382. Pertimbangan Hukum MK Dalam Pokok Permohonan [3.12].

10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁹ yang dalam perkembangannya kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011). Melalui Pasal 22A UUD NRI 1945 ini berarti UUD NRI 1945 hanya mendelegasikan kewenangan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan kepada UU No. 12 Tahun 2011. Sehingga semua pembentukan Undang-Undang pun harus mengikuti aturan dan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011, tanpa terkecuali termasuk UU Cipta Kerja.

Sehubungan dengan permohonan uji formil ini, menurut Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi¹⁰ menyatakan bahwa “Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya berdasarkan Pasal 51A ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011: “Dalam hal Permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf c meliputi:

- a. “mengabulkan permohonan pemohon;
- b. menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. menyatakan Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” .

Berdasarkan ketentuan Pasal 51A ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 itulah para pemohon dalam petitumnya (Dalam Pokok Permohonan) memohon kepada MK untuk antara lain:

2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 245 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), tidak

⁹Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.

¹⁰Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226.

memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 245 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹¹

Apabila dicermati sebenarnya petitum para pemohon (Dalam Pokok Permohonan) telah mendasarkan pada ketentuan Pasal 51A ayat (4) Undang Nomor 8 Tahun 2011. Oleh karena itulah para pemohon berharap MK akan memutus perkara Nomor 91/PUUXVIII/2020 dengan putusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 51A ayat (4) Undang Nomor 8 Tahun 2011. Melalui serangkaian persidangan permohonan pengujian formil UU Cipta Kerja, akhirnya MK memutus perkara Nomor 91/PUUXVIII/2020 dengan amar putusan antara lain: “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”.¹² Amar putusan *a quo* walaupun merujuk ketentuan Pasal 51A ayat (4) Undang Nomor 8 Tahun 2011, namun dalam amar putusan masih ditambah kalimat “secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”.

Bagaimana pun putusan MK harus mewujudkan *idee des Recht*, sebab selama ini ada pandangan bahwa putusan hakim yang ideal adalah apabila dalam putusan tersebut memuat unsur-unsur *Gerechtigkeit* (keadilan), *Zweckmassigkeit* (kemanfaatan), dan *Rechtssicherheit* (kepastian hukum) secara proporsional.¹³ Radbruch menyebut ketiga nilai dasar tersebut (keadilan, kemanfaatan, dan

¹¹Vide Salinan Putusan Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 79. Petitum Dalam Pokok Permohonan.

¹²Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 pada poin angka 3, h. 416.

¹³Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011, h. 23.

kepastian hukum) merupakan pilar penopang cita hukum (*idee des Recht*) yang juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan yang dapat dirumuskan dalam tulisan ini antara lain adalah *Pertama*, apakah yang menjadi dasar menggunakan metode *omnibus* dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia? *Kedua*, apa implikasi Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Cipta Kerja?.

II. METODOLOGI

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka¹⁵. Pendekatan masalah yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*)¹⁶. Pendekatan perundang-undangan dilakukan, karena yang dibahas dalam penulisan ini adalah mencari dasar aturan di dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam melakukan pengujian formil UU Cipta Kerja. Pendekatan konsep digunakan untuk mengkaji teori-teori atau pendapat para sarjana guna membahas isu hukum yang dikemukakan. Sedangkan pendekatan kasus dipergunakan untuk menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terutama yang berkaitan dengan metode *omnibus* dalam pembentukan Undang-Undang. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer (UUD NRI 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang dikemukakan, serta putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020), bahan hukum sekunder (buku teks ilmu hukum, jurnal dan artikel ilmiah hukum, makalah hukum) dan bahan hukum tersier (kamus hukum). Bahan-bahan hukum dalam penulisan ini diperoleh melalui studi kepustakaan/studi dokumen. Bahan-bahan hukum yang sudah terkumpul selanjutnya dianalisis dengan cara mengutip pasal-pasal peraturan perundang-

¹⁴Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 292.

¹⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 12.

¹⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 35.

undangan yang relevan dengan isu hukum yang dikemukakan, sedangkan pendapat para sarjana yang terdapat dalam buku teks, makalah, artikel-jurnal hukum kemudian dikutip untuk dijadikan sebagai landasan teori guna menjawab permasalahan yang dikemukakan.

III. PEMBAHASAN

Praktik metode *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Konsep *omnibus law* menjadi perbincangan baik di kalangan praktisi, akademisi, maupun pemerhati hukum setidak-tidaknya mulai sejak Presiden Joko Widodo dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia masa jabatan kedua di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR-RI) pada 20 Oktober 2019 sampai dengan terbitnya Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 terkait dengan permohonan uji formil UU Cipta Kerja. Dalam pidato pelantikannya, Joko Widodo menyampaikan antara lain untuk menyederhanakan segala bentuk kendala regulasi dan mengajak DPR untuk menerbitkan UU Cipta Kerja, yang akan menjadi Omnibus Law untuk merevisi beberapa Undang-Undang yang menghambat penciptaan lapangan kerja dan pengembangan UMK-M.¹⁷ Kebijakan yang hendak menerapkan *omnibus law* terkait UU Cipta Kerja tersebut mengundang para pakar untuk angkat bicara di dalam berbagai forum seperti diskusi publik, seminar nasional, webinar nasional, juga ahli (dari pihak para Pemohon, DPR, dan Pemerintah) yang keterangannya baik secara tertulis (diterima di Kepaniteraan MK) maupun yang disampaikan secara langsung didengarkan dalam persidangan uji formil UU Cipta Kerja di hadapan majelis hakim MK.

Berbagai tulisan telah secara gamblang memberikan pemahaman tentang konsep *omnibus law*, antara lain oleh Widodo yang mengemukakan bahwa secara bahasa, istilah "*omnibus law*" berasal dari kata "*omnibus*" dan kata "*law*". Kata "*omnibus*" berasal dari Bahasa Latin yang berarti segalanya atau semuanya (*for everything*). Sedangkan kata "*law*" berasal dari Bahasa Inggris yang berarti hukum. Istilah "*omnibus law*" lazim juga disebut "*omnibus bill*".¹⁸ Beberapa negara di

¹⁷Lihat pula Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 195.

¹⁸Widodo, Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Makalah disampaikan kepada Indonesian Parliamentary Center (IPC)

dunia, antara lain seperti: Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Filipina, dan lain sebagainya telah mempraktikkan penggunaan metode “*omnibus law*”. *Omnibus Law* merupakan sebuah praktik penyusunan peraturan perundang-undangan yang banyak menganut sistem *common law* atau Anglo Saxon.¹⁹

Rio Christiawan menyebut istilah *omnibus law* tidak mengacu pada jenis peraturan tertentu, melainkan penyebutan bagi suatu aturan yang disusun dengan metode tertentu (*omnibus*). Secara definisi, *omnibus law* berarti satu aturan atau Undang-Undang yang berisi banyak muatan.²⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie, secara harfiah, *omnibus* berasal dari bahasa Latin “*omni*” yang artinya “banyak” dan “*bus*” dari bahasa Inggris yang artinya “bis/kendaraan”. Pada awalnya, *omnibus* digunakan di Perancis untuk pengertian kendaraan panjang yang ditarik oleh kuda yang mengangkut orang di sepanjang jalan utama kota Paris. Setelah itu, istilah “*omnibus*” baru dikenal secara luas dan kemudian digunakan di Amerika Serikat dan Kanada, namun digunakan pengertian “untuk semua” atau “mencakup semua”. Misalnya, di Kanada pernah dibentuk satu Undang-Undang baru yang menampung dan mengatur materi ketentuan yang berasal dari beberapa Undang-Undang sekaligus yang kemudian dikaitkan juga dengan istilah “*omnibus*”.²¹ Istilah *Omnibus Law* selalu terkait dengan dan bahkan lebih luas dipahami sebagai *Omnibus Bill* atau Rancangan Undang-Undang *Omnibus* yang nantinya sesudah disetujui bersama, disahkan dan diundangkan pada Lembaran Negara baru berubah menjadi *Omnibus Law*.²² Maria Farida Indrati memberi arti *omnibus law* sebagai satu undang-undang (baru) yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai Undang-Undang yang masih berlaku.²³

Dalam perspektif leksikal, misalnya sebagaimana tercantum dalam *Oxford Dictionary of English*, kata “*omnibus*” antara lain diartikan sebagai “*a volume containing several books previously published separately*”. Secara harfiah, kata

sebagai bahan untuk penyusunan “Policy Brief” yang akan disebarluaskan kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) terkait, tanggal 30 Juli 2021, h. 4.

¹⁹*Ibid.*

²⁰Rio Christiawan, *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2021, h. 1.

²¹Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya Di Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2020, h. 3.

²²*Ibid.*, h. 4.

²³Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 41.

“*omnibus*” berasal dari Bahasa Latin “*omnis*” yang bermakna “*every*” atau “*all*”, atau lebih tepatnya “*all, every, the whole, of every kind*”. *Black’s Law Dictionary 10th Edition* menyebut istilah “*omnibus bill*” antara lain dimaknai sebagai berikut: (1) *A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or veto the major provision*; dan (2) *A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an “omnibus judgeship bill” covering all proposals for new judgeships or an “omnibus crime bill” dealing with different subject such as new crimes and grants to states for crime control.*²⁴ Berdasarkan pendapat/pandangan mengenai pengertian *omnibus law* yang dikemukakan oleh para pakar tersebut, saya sependapat apabila *omnibus law* dimaknai sebagai suatu metode penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan yang menggabungkan dan mensinkronisasikan beberapa aturan dari substansi yang berbeda atau materi-materi yang terdapat dalam berbagai Undang-Undang lain menjadi satu dokumen peraturan.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa konsep *omnibus law* berkembang di negara-negara Anglo-Saxon. Secara konseptual, *omnibus law* sebagai suatu metode bukanlah merupakan sesuatu hal yang baru dalam pembentukan/penyusunan regulasi. *Historically, Omnibus Law* lahir dan berkembang serta dipraktikkan di negara-negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon (*Common Law System*). Sistem hukum Anglo Saxon mengalir dari Inggris dan kemudian menyebar ke negara-negara yang berada di bawah pengaruh Inggris seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan lain-lain negara yang terhimpun dalam *The British Commonwealth*.²⁵ Pertanyaannya ialah apakah yang dijadikan dasar penggunaan metode *omnibus* dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu menelusuri mengenai sistem hukum yang dianut negara Indonesia. Sebab sistem perundang-undangan suatu negara tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku di suatu negara, karena

²⁴Satya Arinanto (ahli dari pihak Pemerintah) yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 31 Agustus 2021. Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 360-361.

²⁵Gde Pantja Astawa (ahli dari pihak DPR), yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 11 Oktober 2021. Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 151-152.

peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian yang sangat penting dari sistem hukum dari negara hukum (modern) yang demokratis.²⁶

Berbagai literatur hukum di Indonesia menyebutkan bahwa Indonesia banyak dipengaruhi sistem hukum yang digunakan oleh Belanda, yaitu *civil law system*.²⁷ Pada masa kolonial, Belanda pun dipengaruhi oleh hukum Perancis yang dalam klasifikasi Rene David sebagai *Romano Germanic Legal Family*.²⁸ Sistem hukum ini identik dengan beberapa negara Eropa Kontinental sehingga seringkali disebut sebagai Sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*). Sistem *civil law* juga lazim diketahui memiliki sumber hukum yang berasal dari kodifikasi hukum tertulis (*written code*).²⁹ Maka bisa dipahami jika Indonesia (dahulu disebut Hindia Belanda) yang pernah menjadi daerah koloni Kerajaan Belanda, hukum tertulis (hukum kodifikasi) yang diberlakukan pun tidak menyimpang jauh dari hukum dari Kerajaan Belanda, seperti *Burgerlijk Wetboek*, *Wetboek van Strafrecht*, dan lainnya. Pengaruh *civil law system* ini membawa implikasi pada dominannya negara (eksekutif dan legislatif) dalam membentuk berbagai regulasi yang dibuat, baik dalam tingkatan Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri hingga di level peraturan daerah.³⁰ Dalam sistem hukum *civil law*, konsep *omnibus law* pada mulanya belum mendapat perhatian karena dalam sistem hukum *civil law* yang lebih dikedepankan adalah kodifikasi peraturan untuk mengatasi tumpang tindih dan parsialnya peraturan yang ada.³¹

Dalam perspektif sejarah hukum Indonesia, implementasi pembentukan *omnibus law* sudah beberapa kali dilakukan. Pada periode tahun 1819-1949 (sekitar

²⁶Restu Gusti Monitarsi, et.al., *Op. Cit.*, h. 31.

²⁷ Novianto Murti Hantoro, "Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya Di Indonesia", *Parliamentary Review* Vol. II No 1, Maret 2020, h. 4.

²⁸Rene David, *Major Legal System In The World Today*, The Free Press Collier-Macmillan Limited, 1968, h.14. dalam Choky R. Ramadhan, "Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum", *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 30, Nomor 2, Juni 2018, h. 213-229.

²⁹Gerald Paul Mc Alinn, et al., *An Introduction to American Law*, Carolina Academic Press, 2010, h. 4, dalam Choky R. Ramadhan, "Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum", *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 30, Nomor 2, Juni 2018, h. 213-229.

³⁰Wahyu Nugroho, "Ancaman Omnibus Law di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup: Kesejahteraan Untuk Siapa?" Dalam *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2020, h. 186.

³¹Adhi Setyo Prabowo, et.al., "Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia", *Jurnal Pamator* Vol 13 No 1, April 2020, h. 4.

130 tahun), Pemerintah Belanda memberlakukan sekitar 7000 peraturan perundang-undangan di wilayah Hindia Belanda. 7000 peraturan perundang-undangan yang diberlakukan tersebut melewati setidaknya 5 periodisasi pemberlakuan hukum yang meliputi periode-periode sebagai berikut: (1) Periode Pra Liberalisme (1819-1840); (2) Periode Liberalisme (1840-1890); (3) Periode Politik Etis (1840-1890); dan (4) Periode Dekolonisasi dan Orde Baru (1940-1998); dan (5) Periode Reformasi dan Pasca Reformasi (1998-sekarang).³² Penggunaan metode *omnibus law* telah membantu negara Indonesia untuk mengurangi 7.000 peraturan perundang-undangan dari masa kolonial Belanda menjadi sekitar 400 pada tahun 1995. Pada saat ini jumlah yang tersisa tersebut semakin berkurang.³³

Praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang dipandang mengadopsi metode *omnibus law* juga pernah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia pada saat MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan berwenang membentuk Ketetapan MPR. Produk Ketetapan MPR yang telah dibentuk dengan menggunakan metode “*omnibus law*” antara lain: Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.³⁴ Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah ditinjau materi dan status hukumnya sehingga dapat diketahui secara jelas pengelompokan dan keberlakuannya.³⁵ Selain MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pun pernah membentuk beberapa Undang-Undang yang menggunakan model *omnibus law*. *Undang-Undang* yang menggunakan metode *omnibus law* antara lain: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Nomor 7 Tahun 2017).³⁶ Sehubungan dengan Undang-Undang Nomor

³²Keterangan tertulis Satya Arinanto (ahli dari pihak Pemerintah) yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 31 Agustus 2021. Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 361.

³³*Ibid.*, h. 363.

³⁴Widodo, *Op. Cit.*, h. 5.

³⁵Pasal 1 s.d. Pasal 6 Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Lihat pula Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 363-364.

³⁶Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

7 Tahun 2017, Satya Arinanto mengemukakan tentang praktik penggunaan metode *omnibus* sebagai berikut:

“UU ini merupakan contoh *omnibus law* yang sesuai dengan makna kedua yang digambarkan oleh *Black’s Law Dictionary* di muka, yang menggambarkan sebagai berikut: “A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an “*omnibus judgeship bill*” covering all proposals for new judgeships or an “*omnibus crime bill*” dealing with different subject such as new crimes and grants to states for crime control”. Dengan pemberlakuan UU Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, disatukanlah beberapa UU mengenai pemilihan umum yang sebelumnya tersebar dalam beberapa UU sebagai berikut: (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; (2) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; (3) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyatuan ketiga UU terkait pemilihan umum tersebut menjadi satu UU tersebut diantaranya untuk menjadi landasan hukum penyelenggaraan pemilihan umum serentak pada tahun 2019 yang lalu”.³⁷

Berdasarkan beberapa contoh peraturan tersebut di atas, maka ide (gagasan) untuk menggunakan metode *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya sudah pernah dilakukan sejak lama, dan bukan merupakan hal yang baru. Dalam sudut pandang sejarah hukum, metode *omnibus law* sudah dilakukan pada rezim pemerintahan sebelumnya. Namun yang menjadi dasar praktik penggunaan *omnibus law* bukan merujuk pada pedoman dalam Undang-Undang (undang-undang tentang metode *omnibus law* dalam pembentukan perundang-undangan) sebagai pedoman yang pasti, melainkan berdasarkan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki suatu lembaga negara, misalnya yang dilaksanakan oleh MPR dalam meninjau produk-produk Tap MPR/Tap MPRS untuk diselaraskan (harmonsasi) mengingat adanya perubahan kedudukan Ketetapan MPR dalam sumber tertib hukum di Indonesia.

Implikasi Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020

Proses akhir dari pemeriksaan penyelesaian perkara yang diajukan kepada pengadilan (hakim) adalah terbitnya putusan (pembacaan putusan). Putusan

³⁷Keterangan tertulis Satya Arinanto (ahli dari pihak Pemerintah) yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 31 Agustus 2021. Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 366.

merupakan pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum sebagai hasil pemeriksaan perkara kontensius. Terkait dengan perkara Nomor 91/PUUXVIII/2020, MK telah melaksanakan serangkaian persidangan yang terbuka untuk umum dan telah pula membacakan putusan perkara *a quo* yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal dua puluh lima, bulan November, tahun dua ribu dua puluh satu. Adapun amar putusan tersebut antara lain sebagai berikut:

Mengadili:

Dalam Pokok Permohonan:

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 417 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”;³⁸

³⁸Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 416-417.

Putusan *a quo* dalam perspektif MK merupakan putusan inkonstitusional bersyarat yang dapat dibaca dalam pertimbangan hukumnya sebagai berikut:

[3.20.1] Bahwa.... 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.³⁹

Meskipun MK dalam memutus perkara *a quo* telah mendasarkan ketentuan Pasal 51A ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, namun MK tidak secara serta merta menerapkan tiga model dasar amar putusan (dikabulkan, ditolak dan tidak dapat diterima), terutama apabila dikaitkan dengan frasa “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat”.⁴⁰ Terlepas dari hal di atas, putusan MK bersifat final dan mengikat sehingga tidak bisa dilakukan upaya hukum lain. Putusan MK tidak berlaku surut (*retroaktif*), tetapi berlaku ke depan (*progresif*) sejak setelah diucapkan, artinya keadaan hukum yang baru telah mulai berlaku sejak saat putusan MK selesai diucapkan atau dibacakan di dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Pemerintah, lembaga negara lain dan masyarakat umum yang terkait dengan putusan itu wajib menghormati dan melaksanakan putusan tersebut.⁴¹ “Sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum, Pemerintah menghormati dan segera melaksanakan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020,” ujar Yasonna H. Laoly, dalam orasi ilmiah bertema “Urgensi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” pada Dies Natalis ke-68 Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.⁴² Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 tentu membawa implikasi tidak hanya terhadap UU Cipta Kerja, tetapi juga terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

³⁹Vide Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, h. 413. Pertimbangan hukum [3.20.1]

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012, h. 54.

⁴²<https://bpsdm-dev.kemenkumham.go.id/berita-utama/yasonna-pemerintah-patuhi-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja-demi-kepastian-hukum>. Diunduh pada 10 Oktober 2022.

a. Terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dalam point angka 3 amar putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 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. Untuk sampai pada amar putusan ini MK telah memberikan pertimbangan hukum antara lain:

[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”.⁴³

Pertimbangan hukum MK tersebut, dapat dipahami bahwa sebelum pembentuk Undang-Undang (Pemerintah dan DPR, DPD) merevisi/memperbaiki/menyempurnakan UU Cipta Kerja yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan, terlebih dahulu harus merevisi/memperbaiki/menyempurnakan UU Nomor 12 Tahun 2011, sehingga UU Nomor 12 Tahun 2011 yang disempurnakan akan memuat cara dan metode *omnibus law* sebagai pedoman yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan Undang-Undang. Di samping itu, dalam merevisi UU Nomor 12 Tahun 2011 yang memuat cara dan metode *omnibus law* dimaksud, partisipasi masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) sangat

⁴³Vide Salinan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, h. 413.

diperlukan. 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*).⁴⁴ Dalam perspetif MK 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.⁴⁵

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, membawa implikasi UU Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan yaitu lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Nomor 13 Tahun 2022)⁴⁶. Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 13 Tahun 2022 disebutkan hal-hal sebagai berikut:

Untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Penataan dan perbaikan dalam Undang-Undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal yang perlu disempurnakan menurut Penjelasan Umum UU Nomor 13 Tahun 2022 antara lain:

- a. menambahkan metode *omnibus*;
- b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan

⁴⁴Vide Salinan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, h. 393. Alinea ketiga dalam Pertimbangan Hukum [3.17.8]

⁴⁵*Ibid.*, Alinea keempat dalam Pertimbangan Hukum [3.17.8].

⁴⁶Lembaran Negara Republik Indonesiatahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801

memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*);

- d. membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
- e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
- g. mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut antara lain dalam ketentuan Pasal 9 UU Nomor 13 Tahun 2022 dan yang perlu mendapatkan perhatian adalah Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

Ayat (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Ayat (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU Nomor 13 Tahun 2022 merupakan wilayah kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan. MK berwenang melakukan pengujian Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Sementara MA berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang. Selanjutnya mengenai adanya pasal baru yaitu Pasal 42A UU Nomor 13 Tahun 2022 yang berbunyi: "Penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan". Terkait dengan metode *omnibus* ini, ketentuannya diatur dalam Pasal 64 ayat (1a) yang menyebutkan bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat menggunakan metode *omnibus*. Metode *omnibus* merupakan metode penyusunan peraturan perundang-undangan dengan:

- a. memuat materi muatan baru;
- b. mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
- c. mencabut peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu peraturan perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu⁴⁷.

⁴⁷Pasal 64 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Kemudian terkait partisipasi publik telah diakomodasi dalam Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022 sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi publik yang tercantum dalam Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022 tersebut mengakomodasi saran MK sebagaimana telah dikemukakan di atas. Selanjutnya Pasal 96 ayat (6) menyebutkan: “Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau d. kegiatan konsultasi publik lainnya”. Hasil kegiatan konsultasi publik dalam forum-forum tersebut menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Ini merupakan pemenuhan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

b. Terhadap UU Cipta Kerja

Amar Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 yang dikenal sebagai putusan inkonstitusional bersyarat membawa akibat hukum terhadap UU Cipta Kerja. Putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), artinya suatu Undang-Undang atau bagiannya adalah inkonstitusional (bertentangan dengan UUD) pada saat putusan dibacakan, dan menjadi konstitusional (tidak bertentangan dengan UUD) apabila syarat sebagaimana ditetapkan MK dipenuhi. Jika syarat yang ditetapkan MK tidak dipenuhi, menjadi tetap inkonstitusional (bertentangan dengan UUD).⁴⁸ Terkait putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020,

⁴⁸Denny Indrayana, et.al., “Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Undang-Undang Cipta Kerja: Konsekuensi dan Antisipasinya”, Integrity Lawfirm, Jakarta, 29 November 2021, h. 11-12.

mengandung makna bahwa UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan, tidak dilakukan perbaikan. Maksudnya, status UU Cipta Kerja saat ini inkonstitusional tapi masih bersifat sementara. Apabila Presiden, DPR, dan DPD tidak melakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun ke depan, maka UU Cipta Kerja akan inkonstitusional permanen, namun apabila dilakukan perbaikan, maka akan menjadi konstitusional.⁴⁹

Ini berarti Pemerintah dan DPR, DPD harus segera merevisi/menyempurnakan segala kekurangan dari UU Cipta Kerja yang diharapkan adaptif terhadap perkembangan kebutuhan, atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan hukum dengan mengikuti pedoman yang telah ditetapkan dalam UU Nomor 13 Tahun 2022. Pemerintah dan DPR, DPD diberi kesempatan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan (pada tanggal 25 November 2021). Jika waktu 2 (dua) tahun tersebut dihitung menggunakan perhitungan kalender umum, maka terakhir untuk menyelesaikan revisi/penyempurnaan UU Cipta Kerja adalah pada tanggal 25 November 2023. Hal ini berbeda jika dalam amar putusan MK jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun tersebut menggunakan hitungan kalender hari kerja. Untuk itu penting bagi Pemerintah dan DPR mengakomodasi masukan dan pertimbangan dari kalangan masyarakat untuk menciptakan produk Undang-Undang yang adaptif terhadap perkembangan kebutuhan demi terwujudnya UU Cipta Kerja yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemnfaatan bagi masyarakat luas, terutama pertimbangan-pertimbangan yang dikemukakan oleh para Pemohon. Ini bukan berarti mengesampingkan pandangan para ahli yang disampaikan di dalam persidangan serta pertimbangan hukum majelis hakim hingga melahirkan amar putusan MK, tetapi hanya sebuah apresiasi kepada para Pemohon. Ada ungkapan “Masukkan pujian ke dalam bak sampah dan masukkan kritikan ke dalam bejana emas”.

IV. KESIMPULAN

Dasar praktik penggunaan *omnibus law* bukan merujuk pada pedoman dalam Undang-Undang (undang-undang tentang metode *omnibus law*) sebagai pedoman yang pasti, termasuk UU Cipta Kerja yang oleh para Pemohon dimintakan

⁴⁹Denny Indrayana et.al., *Op. Cit.*, h. 12.

uji formil ke MK dengan perkara Nomor 91/PUUXVIII/2020. Para Pemohon mendalilkan pembentukan UU 11/2020 dengan metode *omnibus law* bertentangan dengan ketentuan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Melalui proses persidangan yang terbuka untuk umum MK memutus perkara *a quo* dengan amar putusan antara lain: bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”, serta memerintahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan.

Putusan *a quo* membawa implikasi baik terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 maupun terhadap UU Cipta Kerja. UU Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan yaitu lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011. Perubahan tersebut antara lain menambahkan metode *omnibus*, diakomodasinya partisipasi publik (partisipasi masyarakat) untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Juga penegasan kewenangan MK untuk melakukan pengujian dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sedangkan terhadap UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Maksudnya status UU Cipta Kerja saat ini inkonstitusional tetapi bersifat sementara. Apabila Presiden, DPR, dan DPD tidak melakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun ke depan, maka UU Cipta Kerja akan inkonstitusional permanen, namun apabila dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja akan menjadi konstitusional.

DAFTAR BACAAN

Buku

Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Asshiddiqie, Jimly, *Omnibus Law dan Penerapannya Di Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2020.

Christiawan, Rio, *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2021.

Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008.

Manan, Munafrizal, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012.

Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

Mertokusumo, Sudikno, *Teori Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011.

Nugroho, Wahyu, "Ancaman Omnibus Law di Sektor Agraria dan Lingkungan Hidup: Kesejahteraan Untuk Siapa?" Dalam *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2020.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Makalah, Artkel – Jurnal

David, Rene, *Major Legal System In The World Today*, The Free Press Collier-Macmillan Limited, 1968, h.14. dalam Choky R. Ramadhan, "Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum", *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 30, Nomor 2, Juni 2018, h. 213-229.

Hantoro, Novianto Murti, "Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya Di Indonesia", *Parliamentary Review* Vol. II No 1, Maret 2020.

Indrayana, Denny, Muhamad Raziv Barokah, Wafdah Zikra Yuniarsyah, Tareq Muhammad Aziz Elven, Anjas Rinaldi Siregar, "Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Undang-Undang Cipta Kerja: Konsekuensi dan Antisipasinya", *Integrity Lawfirm*, Jakarta, 29 November 2021.

Mc Alinn, Gerald Paul, et.al., *An Introduction to American Law*, Carolina Academic Press, 2010, dalam Choky R. Ramadhan, "Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum", *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 30, Nomor 2, Juni 2018.

Monitasari, Restu Gusti, Eki Furqon, Enis Khaerunnisa, "Implikasi Penerapan Metode Omnibus Law dalam Sistem Pembentukan Perundang-undangan Indonesia Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang", *Jurnal Dialektika Hukum* Vol. 3 No.1 Tahun 2021.

Prabowo, Adhi Setyo, Andhika Nugraha Triputra, Yoyok Junaidi., "Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia", *Jurnal Pamator*, Vol 13 No 1, April 2020.

Widodo, Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia, Makalah disampaikan kepada

Indonesian Parliamentary Center (IPC) sebagai bahan untuk penyusunan “Policy Brief” yang akan disebarluaskan kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) terkait, tanggal 30 Juli 2021.

Internet

<https://bpsdm-dev.kemenkumham.go.id/berita-utama/yasonna-pemerintah-patuhi-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja-demi-kepastian-hukum>. Diunduh pada 10 Oktober 2022.

<https://news.detik.com/berita/d-4784463/jokowi-keluhkan-banyaknya-regulasi-kini-ada-43005-peraturan-di-indonesia>. Diunduh pada 10 Oktober 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUUXVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.