

## BULETIN KLIEN

26 November 2021

# MAHKAMAH KONSTITUSI MENYATAKAN OMNIBUS LAW INKONSTITUSIONAL BERSYARAT: APA SELANJUTNYA?

### *Prakata*

*Pada 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan 91), sebuah putusan yang telah ditunggu-tunggu yang menguji secara yuridis keabsahan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, atau yang disebut dengan Omnibus Law. Meskipun putusan tersebut belum serta merta mencabut Omnibus Law, putusan tersebut mengharuskan Pemerintah untuk “memperbaiki” aspek-aspek tertentu terkait penerbitan Omnibus Law dalam jangka waktu 2 tahun sejak putusan dibacakan. Apabila perbaikan tersebut tidak dilaksanakan, Omnibus Law akan dianggap inkonstitusional secara permanen dan kehilangan seluruh kekuatan mengikatnya secara hukum.*

*Bagian yang paling kontroversial dari Putusan 91 adalah perintah MK yang menyatakan bahwa Pemerintah harus: (i) tidak melakukan tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas sehubungan dengan Omnibus Law, dan (ii) menghentikan penerbitan peraturan pelaksana baru berdasarkan Omnibus Law. Putusan tersebut menimbulkan dua pertanyaan besar. Pertama, apakah MK berwenang mencampuri kewenangan Pemerintah dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan? Kedua, langkah apa saja yang harus diambil oleh Pemerintah sebagai tanggapan atas putusan yang sangat dipertanyakan ini?*

### **Latar Belakang**

Terdapat banyak permohonan pengujian undang-undang sehubungan dengan Omnibus Law yang telah diajukan ke MK, baik menyangkut aspek materiil hukum maupun formil hukum. Dalam hal ini, Putusan 91 membahas hal yang kedua.



#### **Pramudya A. Oktavinanda**

Managing Partner

+62 811-165-906

[pramoctavy@umbra.law](mailto:pramoctavy@umbra.law)

#### **Kirana D. Sastrawijaya**

Senior Partner

+62 819-324-64-089

[kirana@umbra.law](mailto:kirana@umbra.law)

#### **Ricky Pratomo**

Professional Supporting Lawyer

[ricky@umbra.law](mailto:ricky@umbra.law)

#### **UMBRA – Strategic Legal Solutions**

Telkom Landmark Tower, 49<sup>th</sup> Floor

The Telkom Hub

Jl. Gatot Subroto Kav. 52

Jakarta 12710 – Indonesia

(+62) 21 5082 0999



UMBRA - Strategic Legal Solutions



[www.umbra.law](http://www.umbra.law)

#### Our Services:

Mergers & Acquisitions | Capital Market & Securities | Private Equity | Compliance, Governance & Risk Management | Banking & Financial Institutions | Fintech | Corporate & Project Finance | Restructuring & Distressed Assets Management | Power | Infrastructure | Mining & Metals | Oil & Gas | Property & Real Estate | Joint Ventures & Foreign Direct Investment | Telecommunications, Media & Technology (TMT) | State-Owned Enterprises | Employment

Permohonan pengujian atas Omnibus Law terkait Putusan 91 ini sendiri diajukan oleh 6 pemohon dari berbagai latar belakang, termasuk, pekerja, mahasiswa, dosen, lembaga swadaya masyarakat, dan dua lembaga yang berkaitan dengan masyarakat adat.

## **Pokok Perkara**

Pada pokoknya, para pemohon berargumen bahwa pembentukan Omnibus Law bertentangan dengan 4 asas yang diperlukan untuk pembentukan dan pengesahan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD) dan Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 (secara bersama-sama disebut **UU 12/2011**), yaitu: (i) kejelasan tujuan; (ii) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (iii) kejelasan rumusan; dan (iv) transparansi.

## ***Ketidakjelasan Hukum***

Para pemohon pertama-tama berargumen bahwa penyusunan Omnibus Law dengan metode omnibus (yang belum dikenal secara khusus dalam sistem hukum Indonesia) telah menimbulkan ketidakjelasan tentang jenis Undang-Undang (**UU**) yang dibentuk melalui metode tersebut, yaitu, apakah Omnibus Law tergolong UU baru, sebuah perubahan pada suatu UU yang sudah ada, atau pencabutan atas suatu UU yang sudah ada. Ketidakjelasan metode tersebut dianggap bertentangan dengan UU 12/2011 oleh para pemohon.

Dalam hal ini, MK menemukan bahwa Omnibus Law membahas 77 perubahan dan 1 pencabutan. Sayangnya, penetapan perubahan dan pencabutan dalam Omnibus Law tersebut dianggap oleh MK tidak sejalan dengan format standar pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Lampiran UU 12/2011. Oleh karenanya, majelis hakim MK menilai kesalahan teknis tersebut mengakibatkan Omnibus Law tidak memenuhi asas kejelasan rumusan.

### ***Metode Omnibus Belum Diakui Secara Hukum***

Selanjutnya, para pemohon mengargumentasikan bahwa metode omnibus tidak diakui dalam UU 12/2011. Oleh karena itu, mereka menegaskan bahwa pembentukan Omnibus Law dengan jalan metode omnibus adalah tidak sah secara formil.

Menanggapi tuduhan tersebut, mayoritas majelis hakim MK tidak melihat adanya permasalahan khusus perihal apakah sebuah UU dirumuskan dengan metode omnibus atau metode lain untuk pembentukan peraturan perundang-undangan selama metode tersebut sesuai dengan standar yang berlaku untuk pembentukan peraturan perundang-undangan. Dikarenakan metode omnibus belum secara resmi dicakup dalam UU 12/2011, MK berkesimpulan bahwa UU 12/2011 seharusnya sudah diubah terlebih dahulu sebelum metode omnibus dapat diterapkan.

### ***Perubahan Signifikan Setelah Pemberlakuan***

Pada menit-menit terakhir sebelum disahkan, terdapat begitu banyak versi Omnibus Law yang beredar luas di masyarakat. Oleh karenanya, para pemohon menyoroti bahwa terdapat perbedaan signifikan atas rancangan Omnibus Law antara versi yang disahkan (sebagaimana disepakati oleh Presiden dan DPR) dengan versi akhir yang diumumkan dalam Lembaran Negara.

Berdasarkan penelaahannya, MK menemukan setidaknya terdapat 9 ketidaksesuaian antara versi Omnibus Law yang disahkan dan versi yang diumumkan, mulai dari hilangnya satu pasal utuh dalam bagian UU Minyak dan Gas, hilangnya kata-kata, perubahan istilah dan rujukan yang salah. Pada akhirnya, MK memutuskan bahwa perubahan tersebut jelas tidak sesuai dengan prinsip kejelasan rumusan UU sebagaimana diwajibkan dalam UU 12/2011.

### ***Minimnya Partisipasi Publik***

Walaupun hanya sedikit disinggung dalam Putusan 91, MK menyoroti minimnya partisipasi publik selama pembentukan Omnibus Law. MK mengakui bahwa Pemerintah telah menyelenggarakan audiensi dengan

berbagai kelompok masyarakat, namun demikian, MK menyimpulkan bahwa audiensi tersebut tidak berfokus pada naskah akademis dan perubahan ketentuan Omnibus Law. Oleh karena itu, untuk kedepannya, MK meminta Pemerintah untuk memastikan adanya partisipasi publik yang berarti sebelum UU baru apa pun diterbitkan.

## **Periode 2 Tahun**

Berdasarkan pertimbangan di atas, MK menganggap pembentukan Omnibus Law tidak memenuhi syarat legal-formil sebagaimana dipersyaratkan dalam UUD dan UU 12/2011. Namun, putusan ini bukan merupakan akhir dari Omnibus Law, karena Pemerintah diberikan waktu 2 tahun oleh MK untuk memperbaiki Omnibus Law sesuai dengan putusan MK. Apabila putusan MK ini diabaikan oleh Pemerintah, maka Omnibus Law akan dianggap inkonstitusional dan sebagai konsekuensinya, seluruh UU yang sebelumnya diubah dan dicabut oleh Omnibus Law akan secara otomatis berlaku kembali dan mengikat secara hukum setelah berakhirnya periode 2 tahun tersebut.

Sayangnya, MK tidak memberikan petunjuk tentang langkah-langkah tertentu yang harus ditempuh oleh Pemerintah untuk “memperbaiki” Omnibus Law. Misalnya, terkait dengan kurangnya partisipasi publik, apakah artinya Pemerintah harus menggelar audiensi kembali terkait Omnibus Law? Atau, sehubungan dengan adanya perubahan kata-kata tertentu pada versi final dari Omnibus Law, apakah Pemerintah dan DPR perlu mengubah Omnibus Law secara resmi?

Terlepas dari kurangnya instruksi khusus dari MK, sebagai langkah awal, Pemerintah dan DPR perlu mengubah UU 12/2011, khususnya pada bagian Lampiran, untuk mengakomodasi secara jelas metode omnibus. Meskipun kami menghormati argumen yang dibuat oleh mayoritas majelis hakim MK dalam Putusan 91, kami memandang bahwa penggunaan metode omnibus tanpa mengubah UU 12/2011 adalah diperkenankan (sebagaimana juga diargumentasikan dalam *dissenting opinion* atas Putusan 91) mengingat UUD tidak membatasi cara untuk menerbitkan UU baru dan fakta bahwa sebagai sebuah UU yang memiliki kekuatan yang sama dengan UU 12/2011, sangat mungkin bagi Omnibus Law untuk mengatur metode pembentukannya dalam

ketentuannya sendiri (dan Omnibus Law telah menjelaskan alasan penggunaan metode omnibus dibandingkan dengan metode konvensional).

Namun, dari sudut pandang pragmatis, perubahan terhadap UU 12/2011 akan menyelesaikan persoalan prosedural sehubungan dengan Omnibus Law. Setelah perubahan yang diperlukan telah dilakukan untuk memenuhi permintaan MK, Omnibus Law dapat diubah lebih lanjut agar dapat disesuaikan dengan standar baru untuk pembentukan undang-undang berdasarkan versi perubahan UU 12/2011 (yang untuk menghindari keragu-raguan, harus memuat konfirmasi bahwa Omnibus Law akan tetap dianggap sah pada tanggal pengundangan aslinya) dan guna memperbaiki beberapa kesalahan ketik dan rujukan yang salah yang saat ini ada pada Omnibus Law.

## Kewenangan yang Dipertanyakan

Perlu dicatat bahwa Putusan 91 merupakan bagian dari berbagai putusan MK yang keabsahannya sangat dipertanyakan. Pertama, tidak terdapat dasar hukum berdasarkan UUD bagi MK untuk mengeluarkan putusan “konstitusional bersyarat” atau “inkonstitusional bersyarat”. Kenyataannya, sebelum dinyatakan inkonstitusional melalui putusan kontroversial MK lainnya pada tahun 2011, UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi sudah pernah secara khusus membatasi MK untuk mengeluarkan jenis putusan “bersyarat” seperti ini! Silahkan merujuk pada [tautan](#)<sup>1</sup> berikut untuk informasi lebih lanjut sehubungan dengan isu ini.

Lebih lanjut, melalui Putusan 91, MK juga mengeluarkan jenis putusan lain yang patut dipertanyakan dikarenakan MK membatasi Pemerintah untuk: (i) melakukan tindakan/kebijakan yang strategis dan berdampak luas berdasarkan Omnibus Law; dan (ii) menerbitkan peraturan pelaksana baru berdasarkan Omnibus Law.

---

<sup>1</sup> Pramudya A. Oktavinanda (2018), “Is The Conditionally Constitutional Doctrine Constitutional?”, *Indonesia Law Review*: Vol. 8: No. 1, Article 1, <https://umbra.law/2018/05/22/indonesia-law-review/>.

Terkait pembatasan pertama, pertanyaan utama yang muncul adalah: apa ruang lingkup dari “kebijakan strategis yang dapat berdampak luas” yang akan ditanggung? Putusan 91 sayangnya tidak mengatur lebih lanjut mengenai hal ini dan bahkan tidak menyebutkan apakah pembatasan ini akan tetap berlaku jika Omnibus Law telah “diperbaiki” oleh Pemerintah. Mengingat MK tidak memiliki kekuatan eksekutorial, pada praktiknya, perintah ini merupakan perintah kosong, sebuah versi dari macan kertas, yang memungkinkan Pemerintah untuk berkreasi sendiri dalam menafsirkan apapun arti dari putusan di atas atau bahkan secara langsung mengabaikan putusan tersebut.

Lebih penting lagi, apakah MK sendiri memiliki kewenangan untuk membatasi tindakan Pemerintah? Apabila kita cermati Pasal 24C UUD, MK diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap suatu UU terhadap UUD, namun tidak akan ditemukan ketentuan yang menyebutkan kewenangan MK untuk menghalangi Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaan dari UU dan membuat kebijakan luas yang dianggap perlu oleh Pemerintah. Justru sebaliknya, berdasarkan UUD dan UU 12/2011, hak-hak tersebut merupakan hak eksklusif Pemerintah. Tentunya MK tidak dapat mengeluarkan perintah apapun yang secara tegas melanggar ketentuan yang jelas dari UUD!

Singkat kata, meskipun MK dapat menuliskan apapun yang mereka kehendaki dalam putusannya, sebaiknya Pemerintah tetap berpegang teguh pada UUD dan mengabaikan perintah yang tidak didasari kewenangan dari dan bertentangan dengan ketentuan UUD yang jelas, sebagai hukum tertinggi dari negara Indonesia.

## **Dampak Terhadap Peraturan Pelaksanaan**

Pernyataan hukum penting lainnya yang perlu dijawab adalah status dari peraturan pelaksanaan Omnibus Law. Apakah peraturan pelaksanaan tersebut masih berlaku? Jawabannya tentu saja iya. Pertama-tama, MK telah menyatakan bahwa Omnibus Law masih berlaku (paling tidak selama 2 tahun ke depan, sembari menunggu perbaikan dari Pemerintah dan DPR).

Kedua, jelas berdasarkan Pasal 24A (1) UUD bahwa kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan yang lebih rendah hierarkinya daripada UU berada pada Mahkamah Agung (MA) dan bukan pada MK.

Tiga, merujuk pada UU 12/2011 dan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku di Indonesia, setiap peraturan pelaksanaan atas suatu UU tidak dapat dianggap batal tanpa adanya putusan yang final dan mengikat dari MA. Artinya, peraturan pelaksanaan tersebut akan tetap berlaku kecuali ditentukan lain oleh MA.

Memang, peraturan pelaksanaan bersifat sangat penting sehubungan dengan pelaksanaan Omnibus Law untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum yang tidak perlu. Apabila Pemerintah dihalangi untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan sebagaimana dimandatkan dalam Omnibus Law sedangkan peraturan pelaksanaan yang ada saat ini dianggap batal demi hukum, dampak buruknya tentu tidak terbayangkan terhadap kepastian hukum di Indonesia.

## **Kesimpulan**

Meskipun pembentukan Omnibus Law jauh dari sempurna dan Pemerintah jelas masih perlu melakukan tugasnya untuk memperbaiki formalitas yang diperlukan agar dapat memastikan Omnibus Law diterbitkan tanpa ada cacat formil, hal tersebut tidak berarti kita harus mematuhi putusan pengadilan yang isinya tidak sesuai dengan UUD dan UU yang berlaku di Indonesia.

Seseorang yang bijak pernah berkata bahwa kompromi yang baik akan membuat masing-masing pihak terkait sama-sama tidak puas. Pernyataan tersebut mungkin dapat menjelaskan alasan MK mengeluarkan Putusan 91 yang disusun dalam bahasa dan bentuk yang sedemikian rumit dan membingungkan. Meskipun demikian, dari sisi hukum, hal ini sebenarnya merupakan kemenangan besar bagi Pemerintah dan DPR. Mengapa?

Jawabannya sederhana, Pemerintah dan DPR akan memiliki cukup waktu dalam 2 tahun untuk membenahi aspek formil Omnibus Law, dan memastikan bahwa Omnibus Law akan “bersih” secara konstitusional pada akhirnya, sementara perintah MK yang menyatakan bahwa

Pemerintah tidak diperbolehkan untuk membuat kebijakan strategis dan peraturan pelaksana baru adalah tidak dapat dilaksanakan karena: (i) perintah tersebut tidak sejalan dengan putusan MK sendiri bahwa Omnibus Law masih berlaku untuk 2 tahun ke depan (jika suatu UU dianggap sah, tidak masuk akal jika ketentuan-ketentuannya tidak dapat dilaksanakan; dengan demikian, MK telah membuat suatu paradoks yang tidak dapat dijalankan), dan yang lebih penting lagi, (ii) MK tidak memiliki kewenangan untuk menghalangi Pemerintah untuk menerapkan kebijakan /peraturan baru tersebut serta tidak memiliki kekuasaan untuk “memaksa” Pemerintah untuk mematuhi perintah yang tidak sah tersebut.

Kami akan meninjau lebih lanjut tanggapan resmi Pemerintah atas Putusan 91. Nantikan buletin kami berikutnya terkait Omnibus Law!

**Disclaimer:**

*This newsletter is intended for providing general information on the latest legal and/or regulatory issues. We have no intention to and do not: (i) provide any legal services to, and (ii) establish any client-attorney relationship with, anyone through this newsletter. We do not guarantee the completeness of all opinions stated in the newsletter and we shall not be liable in any way to you for using any materials contained in the newsletter. If you wish to follow up on any legal matter that is being discussed in this newsletter, kindly contact lawyers that are qualified to practice in Indonesia.*

*No one may use or reproduce, by any means, any media and materials contained in this newsletter without prior approval from UMBRA - Strategic Legal Solutions.*

*By reading this article or disclaimer, and/or entering into UMBRA's website, you acknowledge and entirely agree with the content of this disclaimer.*