

## Tindak Lanjut Kewenangan Legislasi Pasca Putusan Inkonstitusional Bersyarat Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU- XVIII/2020)

**\*Benito Asdhie Kodiyat MS dan M Ananda Rizki Lubis**

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

\*Correspondence email: bentoashdie@umsu.ac.id

**Abstrak.** Salah satu yang mendasari dibentuknya Mahkamah Konsitusi adalah adanya kenyataan bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga politik meskipun dibentuk melalui prosedur-prosedur demokratis, berpotensi menyimpan muatan kepentingan yang tidak sejalan dengan ketentuan konstitusi. Hal demikian wajar, namun menjadi bermasalah ketika kepentingan-kepentingan dalam peraturan perundang-undangan itu bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam konsitusi. Secara teoritis, pengujian formil adalah pengujian atas pembentukan suatu undang-undang. Melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada Kamis, 25 November 2021, Mahkamah konsitusi bersikap terhadap permohonan Judicial Review terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tindak lanjut kewenangan legislasi pasca Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menguji secara formil Undang-Undang No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang menggunakan bahan hukum utama dengan cara menelaah pengertian, perbandingan dan menganalisis yang berkaitan dengan Tindak Lanjut Kewenangan Legislasi Pasca Putusan Inkonstitusional Bersyarat Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia (Studi Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020). Berdasarkan hasil penelitian ini Tindak lanjut Kewenangan Legislasi pasca Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yaitu melaksanakan perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebelumnya tidak memuat mekanisme omnibus law dalam rancangan pembentukan undang-undang, harapannya Kebijakan haluan Negara dimasa yang akan datang lebih dapat menyerap aspirasi yang dibutuhkan oleh masyarakat agar terciptanya kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum. Bahwa hukum dibentuk harus memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat, bukan kebutuhan sekelompok orang atau golongan elitis tertentu.

**Kata Kunci:** Kewenangan Legislasi, Putusan Inkonstitusional Bersyarat, Mahkamah Konsitusi.

**Abstract.** One of the reasons for the establishment of the Constitutional Court is the fact that laws or regulations produced by political institutions, although formed through democratic procedures, have the potential to contain interests that are not in line with the provisions of the constitution. This is natural, but it becomes problematic when the interests in the laws and regulations conflict with the principles in the constitution. Theoretically, formal testing is a test of the formation of a law. Through Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 on Thursday, November 25, 2021, the Constitutional Court took a stand against the Judicial Review application against Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. Number 91/PUU-XVIII/2020 which formally examines Law No. 11 of 2020 concerning Job Creation. This research uses a normative legal approach that uses the main legal material by examining the meaning, comparison and analysis related to the Follow-up to the Legislative Authority after the Conditional Inconstitutional Decision of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia (Study of the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020). Based on the results of this study, the follow-up to the Legislative Authority after the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020, namely implementing changes to the Law for the Establishment of Legislation which previously did not contain an omnibus law mechanism in the draft law formation, the hope is that the State policy In the future, it can better absorb the aspirations needed by the community in order to create certainty, justice and the benefit of the law. That the law is formed must pay attention to the legal needs of the community, not the needs of a group of people or certain elitist groups.

**Keywords:** Legislative Authority, Conditional Unconstitutional Decisions, Constitutional Court.

### PENDAHULUAN

Ide dasar pembentukan Mahkamah Konsitusi secara teoritis diawali adanya kebutuhan akan pengadilan yang secara khusus melakukan pengujian produk undang-undang yang bertentangan dengan konsitusi atau yang disebut dengan *judicial review*. Pembentukannya didasari pemikiran Hans Kelsen, menurut Hans Kelsen, suatu undang-undang hanya berlaku dan dapat berlaku apabila sesuai dengan konsitusi, hanya konsitusilah satu-satunya dasar keabsahan undang-undang. Untuk menjamin kesesuaian materi tersebut, maka diperlukan lembaga khusus yang untuk menyatakan menguji apakah undang-undang bertentangan dengan konsitusi.<sup>1</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Diana Kuaumasari, *judicial review* adalah pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap suatu kebenaran norma. Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie menjelaskan

<sup>1</sup> Muhammad Ilham Hermawan. 2020. *Teori Penafsiran Konsitusi Implikasi Pengujian Konstitusional di Mahkamah Konsitusi*, Jakarta: Kencana, p. 33.

bahwa dalam teori pengujian (*teotsing*), dibedakan antara *materiale toetsing* dan *formacle toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti materiel) dan *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang adalah pengujian materiel, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formal.<sup>2</sup>

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan Mahkamah Konsitusi yang jumlah perkaranya paling banyak di antara kewenangan Mahkamah Konsitusi yang lain. Banyaknya perkara yang masuk salah satunya disebabkan karena setiap warga negara, badan hukum, dan lembaga negara dapat bertindak sebagai pemohon apabila hak dan/atau kewenangan konsitusionalnya dirugikan oleh ketentuan suatu undang-undang. Kewenangan melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konsitusi. Terkait teknis pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Mahkamah Konsitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.<sup>3</sup>

Hubungan antara DPR dan Mahkamah Konsitusi terjadi pada tiga tahap, yaitu pertama adalah ketika DPR melakukan proses pemilihan 3 (tiga) hakim konsitusi yang menjadi kewenangan DPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Tahap kedua adalah ketika DPR menjadi pihak yang memberikan keterangan dalam persidangan permohonan pengujian undang-undang dalam persidangan di Mahkamah Konsitusi. Tahap ketiga adalah ketika DPR menindaklanjuti putusan Mahkamah Konsitusi dengan melakukan *legislatif review*. Dalam prespektif fungsi DPR, proses pemilihan hakim konsitusi masuk dalam wilayah fungsi pengawasan (*controlling*). Sedangkan kegiatan memberikan keterangan dalam sidang Mahkamah Konsitusi dan penyempurnaan undang-undang untuk disesuaikan dengan putusan MK adalah fungsi legislasi.

Penggunaan konsep putusan tersebut pada satu sisi dapat di pandang sebagai upaya MK untuk memitigasi dampak yang akan timbul akibat inkonstitusionalitas UU No. 11/2020 terhadap UUD 1945. Hal itu merupakan terobosan hukum seperti halnya model putusan konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat yang diadopsi MK dari berbagai Putusan MK Korea Selatan. Tidak ada ketentuan hukum yang mengatur secara eksplisit karena hal tersebut tidak bertentangan dengan pasal 56 UU MK. Mengingat, penggunaan opsi inkompabilitas dalam putusan MK sebenarnya timbul akibat adanya kebutuhan praktik ber hukum suatu negara.

Berdasarkan penelitian tersebut dapat ditarik rumusan masalah ataupun tujuan penelitian, yaitu; Implikasi Terhadap Putusan Inkonstitusional Bersyarat Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, Tindak Lanjut Kewenangan Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, Cara Pelaksanaan Perubahan UU No.11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Atas Putusan Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU- XVIII/2020.

## **METODE**

Suatu penelitian tidak dapat dikatakan penelitian apabila tidak memiliki metode penelitian.<sup>4</sup> Metode penelitian adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan tertentu. Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara alami, baik kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental dan non-eksperimental, interaktif dan non-interaktif.<sup>5</sup> Metode Penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data skunder.<sup>6</sup> Dalam penelitian kualitatif, proses perolehan data sesuai dengan tujuan penelitian atau masalah, dipelajari secara mendalam dan dengan pendekatan holistik.<sup>7</sup>

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Implikasi Terhadap Putusan Inkonstitusional Bersyarat Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU-XVIII/2020**

Kelahiran Mahkamah Konsitusi di Indonesia merupakan perwujudan dan/atau realisasi dianutnya paham negara hukum sebagaimana yang termaktub dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itu, harus

---

<sup>2</sup> Rio Christiawan. 2021. *Omnibus Law Teori Dan Penerapannya*. Jakarta : Sinar Grafika.P. 71-72.

<sup>3</sup> I Gde Pantja Astawa, dkk. 2021. *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di MahkamahKonsitusi*. Bandung: PT. Refika Aditama. p. 24-25

<sup>4</sup> Ismail Koto, (2021). Perlindungan Hukum Terhadap Korban Tindak Pidana Terorisme, *Proceeding Seminar Nasional Kewirausahaan*, 2 (1), p.1052-1059.

<sup>5</sup> Ismail Koto. (2020). Review Of Criminal Law On The Consumption Of Food And Drug Containing Narcotics And Psychotropics (Analysis Of Decision NO. 17 K/MIL/2016), *International Proceeding Of Law & Economics*.

<sup>6</sup> Ismail Koto. (2022). Kebijakan Hukum Terhadap Perbuatan Penggunaan Merek Yang Sama Pada Pokoknya, *SANKSI: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*.

<sup>7</sup> Rahimah & Ismail Koto. (2022). Implications of Parenting Patterns in the Development of Early Childhood Social Attitudes. *IJRS: International Journal Reglement & Society*, 3 (2), 129-133.

senantiasa memperhatikan, menghormati, menjaga dan memelihara UUD NRI tahun 1945 itu sebagai sebuah negara yang menganut paham konstitusionalitas. UUD NRI tahun 1945 itu merupakan puncak tertinggi dalam struktur dan tata urutan peraturan perundang – undangan yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, setiap peraturan atau undang – undang yang dikeluarkan oleh pihak berwenang tidak boleh ada yang bertentangan dengan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.<sup>8</sup>

Dalam berbagai Putusan Mahkamah Konsitusi terdahulu, Putusan Inkonsitusional Bersyarat ditujukan terhadap uji materi suatu Undang- Undang. Maka, pada umumnya sifat inkonsitusional bersyarat itu digantung pada syarat berupa penafsiran pada isi Pasal atau Ayat dari Undang-Undang yang di uji. Sebaliknya, Putusan Mahkamah Konsitusi No.91/PUU- XVIII/2020 adalah putusan inkonsitusional bersyarat terhadap pembentukan (formil) UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dikabulkannya pengujian formil suatu Undang-Undang oleh Mahkamah Konsitusi merupakan yang pertama kalinya dalam Putusan ini sejak Mahkamah Konsitusi berdiri.<sup>9</sup>

Putusan Mahkamah Konsitusi ini seharusnya membatalkan Undang- Undang Cipta Kerja, karena cara pembuatannya inkonsitusional maka sudah pasti materinya juga inkonsitusional, yakni pasal, ayat dan bagian dari ayat juga inkonsitusional. Namun, melihat fakta adanya 4 (empat) orang dari 9 (sembilan) hakim Mahkamah Konsitusi mengeluarkan pendapat berbeda, maka putusan ini boleh jadi merupakan “jalan tengah” yakni materi Rancangan Undang-Undang nya cukup baik, namun proses pembuatan yang cacat. Padahal; biasanya Mahkamah Konsitusi dalam amar putusannya menyatakan, jika suatu Undang-Undang diputus cacat formil maka otomatis isi atau materinya juga cacat atau inkonsitusional, namun khuss terkait dengan Undang-Undang Cipta Kerja ini putusan Mahkamah Konsitusi kali ini menyimpang dari kebiasaannya. Sehingga Mahkamah Konsitusi membedakan antara proses legeislasi (*legislation process*) di satu inkonsitusional, namun norma isinya konstitusional bersyarat, yakni masih dapat berlaku jika diperbaiki proses pembuatannya dalam kurun waktu 2 (dua) tahun, karena realitasnya saat ini Indonesia memerlukan materi Undang-Undang yang mengatur soal memudahkan investasi dan upaya menederhanakan regulasi terkait perjanjian dan perlindungan pekerja secara layak.

Pilihan Putusan inkonsitusional bersyarat sangat mungkin merupakan hasil terbaik yang bisa dicapai saat ini, terutama jika dilihat komposisi hakim mayoritas dan disenters yang sangat tipis, dan bisa jadi jika dipaksakan menjadi inkonsitusional jangan-jangan justru berbalik putusannya menjadi konstitusional, oleh karena itu Putusan Mahkamah Konsitusi ini tidak hanya mempertimbangkan ketentuan dalam Undang-Undang, namun Mahkamah Konsitusi jug mempertimbangkan hal lain diluar ketentuan Undang-Undang, oleh karenanya terkesan putusan ini mengambil jalan tengah.

Proses pembentukan Undang-Undang dapat bersifat *Constitutional Importance* sesuai maksud Pasal 22A Undang Undang Dasar 1945. Oleh karena ada beberapa argumentasi hukum. *Pertama*, tata cara pembuatan Undang-Undang tak boleh diabaikan keberadaannya dan urutan-tujuan adalah mengkoreksi kekuasaan DPR dan Presiden sebagai pembentuk Undang- Undang agar tak menyalahgunakan kewenangannya (*a buse of power*) secara absolut. *Kedua*, prosedur pembuatan Undang-Undang itu harus dikuti secara utuh dalam rangka untuk memastikan agar pembuat Undang-Undang dapat dikontrol apa motif dibalik lahirnya suatu Rancangan Undang-Undang agar kelahirannya tidak bertentangan dengan norma konstitusi karena acapkali pelanggaran norma konsitusi didasari pada motif yang tersembunyi dari pembuat Undang-Undang. *Ketiga*, dalam pembentukan peraturan perundang- undangan antara proses dan hasilnya merupakan hal yang sama pentingnya, karena hanya dengan proses dan hasilnya merupakan hal yang sama pentingnya, karena hanya dengan proses yang baiklah akan menghasilkan produk Undang-Undang yang baik pula. Biasanya hasil Undang-Undang akan dinilai baik terlebih dahulu dinilai proses pembentukannya yang baik pula.

Berdasarkan hal tersebut, dengan demikian terdapat 2 hal yang harus diperhatikan, pertama, bahwa 4 peraturan presiden dan 45 peraturan pemerintah tidak bisa dilaksanakan karena berimplikasi ada peraturan yang berdampak lebih luas dan yang sifatnya strategis, PP dan Perpres tersebut berkaitan dengan kebijakan strategis yang meliputi:<sup>10</sup> *Pertama*, Perizinan dan Kegiatan Usaha Sektor: 15 PP, *Kedua*, Koperasi dan UMKM serta Badan Usaha Milik Desa (BUMDes): 4 PP, *Ketiga*, Investasi: 5 PP dan 1 Perpres, *Keempat*, Ketanagakerjaan: 4 PP, *Kelima*, Fasilitas Fisikal: 3 PP, *Keenam*, Penataan Ruang: 3 PP dan 1 Perpres, *Ketujuh*, Lahan dan Hak Atas Tanah: 5 PP, *Kedelapan*, Lingkungan Hidup: 1 PP, *Kesembilan*, Konstruksi dan Perumahan: 5 PP dan 1 Perpres, *Kesepuluh*, Kawasan Ekonomi: 2 PP, *Kesebelas*, Barang dan Jasa Pemerintah: 1 Perpres

### **Tindak Lanjut Kewenangan Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU-XVIII/2020**

---

<sup>8</sup> Salman Manggalatung. 2015. *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD1945*, Jakarta: Focus Gramedia, p. 151.

<sup>9</sup> Lalu Hedwin Anggara, “Diskursus Keberlakuan UU Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020”, dalam *Al-Qisth Law Review* Vol. 5 No.2022. p. 15.

<sup>10</sup> Atang Irawan, “Undang-Undang Cipta Kerja di Tengah Himpitan Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020”, dalam *Jurnal Litigasi* Vol. 23 No.1 Apil, 2022. P. 129-130.

Secara normatif, Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hanya menyebut fungsi legislasi tanpa menguraikan apa sesungguhnya dimaksudkan dengan fungsi legislasi. Bahkan, Undang- Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 15 tahun 2019 pun tak memberikan definisi mengenai fungsi legislasi. Oleh karena itu guna mendapatkan pemaknaan yang jelas perihal fungsi legislasi. Oleh karena itu guna mendapatkan pemaknaan yang jelas perihal fungsi legislasi, dirujuk pengertian dari dalam literatur. Untuk mendalami fungsi Legislasi, dimulai dengan perkataan “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris, yaitu “*legislation*”, berarti (1) Perundang-Undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu, “*legislation*” berasal dari kata kerja (*Verb*) “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “legislasi” berarti pembuatan undang-undang legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Woodrow Wilson dalam “Congressional Government” menulis *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu fungsi legislasi sebagai “*any form of law-making*” yang bila diletakkan dalam teori trias politika fungsi legislasi berada dalam wilayah legislatif. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam membuat atau membentuk undang-undang.<sup>11</sup>

Dalam bidang legislasi, prinsip *check and balances* di transplantasi dengan mengintroduksi suatu badan peradilan konsitusi yang sama sekali baru dalam ketatanegaraan Indonesia yakni Mahkamah Konsitusi. Menurut Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konsitusi memiliki beberapa kewenangan, satu diantaranya adalah kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Diberikannya kewenangan menguji Undang-Undang (UU) kepada Mahkamah Konsitusi berawal dari pemikiran bahwa Undang- Undang adalah produk politik yang berpotensi digunakan sebagai instrumen politik yang berpotensi digunakan sebagai instrumen politik untuk melanggengkan kekuasaan. Pengalaman masa lalu terutama di era orde baru Soeharto menunjukkan, hukum perundangan digunakan sebagai instrumen politik yang tak saja merugikan namun juga menindas. Ketiadaan lembaga negara yang berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menyebabkan tak ada jalan untuk menghentikan Undang-Undang yang inkonstitusional kecuali atas „kebaikan“ Presiden dan DPR melalui mekanisme *legislative review*. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memungkinkan Mahkamah Konsitusi menerima permohonan pengujian produk perundangan buatan kedua lembaga tersebut agar tidak saja terbentuk melalui prosedur dan cara yang demokratis namun juga memuat norma yang nomokratis.<sup>12</sup>

Fakta bahwa DPR terburu-buru dalam menyetujui dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang di atas fondasi partisipasi publik yang lemah dan tak terpenuhi sejumlah syarat formil sebagaimana dalam terlihat pada amar putusan Mahkamah Konsitusi ini menunjukkan kualitas produk legislasi dari DPR terhadap Rancangan Undang- Undang Cipta Kerja sangat buruk. Tampaknya anggota fraksi DPR tidak mendapat informasi yang cukup menegnai isu Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja dan tidak melibatkan diri secara mendalam dalam proses legislasi.

Maka sesungguhnya, proses legislasi di Indonesia yang harus melalui pintu “persetujuan Bersama” antara DPR dan Presiden ini sesungguhnya tak tepat, karena anomali dengan sistem presidensial yang seharusnya memberi peran yang berbeda dalam pembentukan legislasi. Presiden seharusnya sebagai pelaksana Undang-Undang sedangkan parlemen seharusnya berfungsi pembuat Undang-Undang. Jika demikian maka sistem pemerintahan Indonesia murni melainkan sistem parlementer. Karena memerlukan persetujuan bersama secara seimbang antara parlemen dan eksekutif itu merupakan sistem parlementer yang paling umum di praktekkan di dunia. Oleh karena itu konsep persetujuan bersama dalam proses legislasi di Indonesia perlu didesain ulang karena berpotensi melahirkan “perselingkuhan politik legislasi” antara DPR dan Presiden dalam pembahasan Undang-Undang yang dianggap strategis untuk mendukung kebijakan presiden seperti tercermin dalam Undang- Undang Cipta Kerja ini.

#### **Cara Pelaksanaan Perubahan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Atas Putusan Mahkamah Konsitusi No. 91/PUU-XVIII/2020**

DPR-RI merupakan lembaga legislatif yang tidak lain merupakan lembaga politik yang terdiri dari berbagai perwakilan partai politik yang diyakini sebagai wadah aspirasi sekelompok masyarakat. Undang-Undang yang dibentuk melalui lembaga politik ini tidak dapat dipungkiri merupakan hasil dari produk politik. Pembentukan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh politik hukum (*legal policy*) pembentuk undnag-undang. Sebagai *legal policy*, arti politik hukum adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang Dasar/Undnag-Undang ketika Undang-Undang Dasar/Undang-Undang itu dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat-kalimat hukum. Dengan kata lain, jika dibalik, perdebatan di parlemen dapat menunjukkan politik hukum atau arah yang diinginkan tentang hukum yang kemudian diundangkan di dalam Undang-Undang Dasar/Undang-Undang itu. Dalam konteks ini, politik hukum itu bisa digali dengan penafsiran

---

<sup>11</sup> Saldi Isra. 2020. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional* . Depok: Rajawali Pers. p. 42-43.

<sup>12</sup> Manunggal K. Wardaya, “Perubahan Konsitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009”, dalam *Jurnal Konsitusi* Vol. 7 No.2 April, 2010. p. 24-25.

historis terhadap latar belakang lahirnya isi hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa produk hukum merupakan kristalisasi atau formulisasi dari berbagai kehendak dengan perdebatan politik saling bersaing.

Tahapan pembuatan undang-undang dimulai dari tahapan perencanaan. Tahap perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam keputusan DPR. Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun dan tahunan. Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Hal tersebut merupakan bagian dari gambaran tahap perencanaan pembentukan undang-undang. Tahapan tersebut melingkupi tahapan pembahasan secara menyeluruh hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut memberikan gambaran betapa panjangnya proses pembentukan suatu undang-undang.

Kedudukan Presiden pun sangat kuat mengingat ketentuan Pasal 20 ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa jika sebuah Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama maka Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Adanya ketentuan ini menjadikan kedua lembaga negara tersebut harus dapat dan mau mencari titik temu dan kesepakatan terhadap sebuah RUU yang dibahas bersama. Ilustrasi ekstrimnya adalah sebagai berikut. Seluruh fraksi dan anggota DPR telah bersatu padu setuju terhadap sebuah RUU, tetapi ternyata dalam pembahasannya Presiden menyatakan tidak setuju terhadap RUU tersebut. Akibatnya RUU itu tidak dapat menjadi sebuah Undang-Undang. Bahkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam sidang DPR masa itu.<sup>13</sup>

Berbeda halnya apabila sebuah RUU tersebut, setelah melalui perdebatan mendalam dan panjang antara DPR dan Presiden, akhirnya dapat disetujui menjadi Undang-Undang oleh kedua lembaga tersebut. Apabila posisi sudah demikian maka langkah selanjutnya bagi Undang-Undang tersebut berupa pengundangan oleh presiden tidak menjadi masalah konstitusional apabila ternyata dalam perkembangan pasca persetujuan bersama tersebut, dengan Undang-Undang itu. Ketidaksetujuannya ditunjukkan dalam wujud tidak mengundangkan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Dalam posisi demikian, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Undang-Undang yang telah disetujui bersama tadi, walaupun tidak diundangkan, akan tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan setelah 30 hari sejak RUU itu disetujui bersama. Ketentuan ini dibuat untuk menghindarkan diri dari terjadinya kebuntuan dalam hubungan antara Presiden dan DPR terkait pembentukan sebuah Undang-Undang.

Hakim Konstitusi Maria Farida menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang haruslah memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, anatar lain, kepatuhan terhadap asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas keterbukaan. Hal ini juga dikemukakan seorang filsuf dan ahli hukum terkemuka dari austria, yaitu Hans Kelsen (19881-1973) dalam teorinya, Teori Hukum Murni (*the pure theory of law*). Menurut Kelsen, hukum telah terkontaminasi oleh ideologi politik, moralitas, dan ilmu pengetahuan, sehingga hanya hukum murni yang membuat peraturan perundang-undangan dengan baik. Teori hans kelsen ini tidak berjalan dengan baik, karena pembentukan peraturan perundang-undangan selain disebabkan faktor-faktor hukum, nyatanya faktor-faktor non- hukum juga sangat berpengaruh.<sup>14</sup>

Perencanaan Undang-Undang dilakukan terlebih dahulu dengan penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3), penyusunan prolegnas dilakukan hanya antara Presiden dan DPR tanpa melibatkan keberadaan DPD. Berdasarkan putusan Mahkamah Konsitusi tersebut, ditetapkan mekanisme baru menyusun prolegnas yakni anatar DPR, Presiden, dan DPD.<sup>15</sup>

Mekanismenya pertama kali diawali dari rapat internal di masing-masing pihak yakni DPR yang dikordinasikan oleh badan legislasi, DPD yang dikordinasikan oleh badan legislasi, DPD yang kordinasikan oleh panitia penyusun Undang (PPUU) serta presiden yang dikordinasikan oleh Menteri Hukum dan Ham untuk melakukan rapat kerja penyusunan prolegnas. Dalam rapat kerja tersebut, akan diambil kesepakatan mengenai jumlah RUU yang akan ditetapkan dari masing-masing pihak serta pembentukan panitia kerja. Panitia kerja inilah yang akan merumuskan lebih lanjut dan membahas daftar prolegnas untuk disampaikan dalam rapat kerja selanjutnya. Dalam rapat kerja yang kedua tersebut akan dapat diambil keputusan bersama anatar DPR, DPD, dan Presiden mengenai prolegnas yang akan ditetapkan baik prolegnas jangka menengah dan/atau prolegnas prioritas tahunan.

---

<sup>13</sup> Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* . Jakarta: Sinar Grafika. p. 222-223.

<sup>14</sup> Wilma Silalahi. 2021. *Serviam Pengabdian dan Pemikiran Konsutus Maria FaridaIndiriaty* . Depok: Raja Grafindo. p. 122-123

<sup>15</sup> Ola Anisa Ayutama dkk, "Implikasi Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", dalam *Jurnal Penelitianhukum*, Vol. 1 No.3 November, 2014. p. 178

Prolegnas dapat disimpangi dalam pembuatan undang-undang dengan alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang P3, yakni untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam serta keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Dengan demikian, Prolegnas merupakan suatu instrumen perencanaan pembuatan undang-undang yang utama selain bahwa suatu RUU dapat diteruskan untuk dijadikan undang-undang apabila terkait dengan pengurusan keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam serta keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU dan dapat disetujui alat kelengkapan DPR bidang legislasi dan menteri bidang hukum.

## **SIMPULAN**

Keberadaan Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja dalam proses pembentukannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga dinyatakan cacat formil. Mahkamah Konsitusi juga menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerjajidak mempunyai kekuatan hukum secara mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Penerapan Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyebutkan dalam salah satu amar putusannya bahwa pembentuk Undang-Undang dilarang untuk mengeluarkan tindakan atau kebijakan yang berdampak luas dan strategis, serta tidak diperkenankan membuat peraturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja. Namun pembentuk Undang-Undang dalam hal ini Presiden malah mengeluarkan Perpres No. 113 tahun 2021 tentang struktur dan penyelenggara Badan Bank Tanah dengan cara sembunyi-sembunyi. Yang tak sejalan dengan sifat Putusan Mahkamah Konsitusi yang bersifat final dan mengikat. Hal ini lah yang menjadi contoh Putusan Mahkamah Konsitusi hanya dimaknai sebagai “macan kertas” saja, tetapi secara implementasi Putusan Mahkamah Konsitusi hanya dijadikan sekedar literatur tak bermakna. Tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU- XVIII/2020 harapannya Kebijakan haluan Negara dimasa yang akan datang lebih dapat menyerap aspirasi yang dibutuhkan oleh masyarakat agar terciptanya kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum. Penerapan nilai-nilai demokrasi menjadi pendekatan utama yang harus dilaksanakan khususnya oleh lembaga legislatif untuk dapat disampaikan kepada eksekutif. Karena landasan dalam pembuatan peraturan perundangundnagan tidak bisa dilepaskan dari landasan sosiologis, bahwa hukum dibentuk harus memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat, bukan kebutuhan sekelompok orang atau golongan elitis tertentu.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Atang Irawan, “Undang-Undang Cipta Kerja di Tengah Himpitan Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020”, *dalam Jurnal Litigasi* Vol. 23 No.1 April, 2022.
- I Gde Pantja Astawa. dkk. 2020. *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konsitusi*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Ilham Hermawan, Muhammad. 2020. *Teori Penafsiran Konsitusi Implikasi Pengujian Konstitusional di Mahkamah Konsitusi*, Jakarta: Kencana.
- Koto, Ismail. 2020. Review Of Criminal Law On The Consumption Of Food And Drug Containing Narcotics And Psychotropics (Analysis Of Decision NO. 17 K/MIL/2016), *International Proceeding Of Law & Economics*.
- Koto, Ismail. 2022. Kebijakan Hukum Terhadap Perbuatan Penggunaan Merek Yang Sama Pada Pokoknya, *SANKSI: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*.
- Lalu Hedwin Anggara, “Diskursus Keberlakuan UU Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020”, *dalam Al-Qisth Law Review* Vol. 5 No.2 2022.
- Manunggal K. Wardaya, “Perubahan Konsitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009”, *dalam Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No.2 April, 2010.
- Ola Anisa Ayutama dkk, “Implikasi Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 92/PUU- X/2012 Terhdap Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia ”, *dalam Jurnal Penelitian hukum*
- Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta:Sinar Grafika.
- Rahimah & Ismail Koto. 2022. Implications of Parenting Patterns in the Development of Early Childhood Social Attitudes. *IJRS: International Journal Reglement & Society*, 3 (2).
- Rio Christiawan. 2021. *Omnibus Law Teori Dan Penerapannya*. Jakarta: Sinar Grafika
- Saldi Isra. 2022. *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika*. Depok: Rajawali Pers.
- Salman Magaantung. 2015. *Desain Kelembagaan Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Focus Gramedia.
- Wilman Silalahi. 2021. *Serviam Pengabdian dan Pemikiran Konsitusi MariaFarida Indriati*. Depok: Raja Grafindo.