

## IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 91/PUUXVIII/2020 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Hasdinar<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Email: hasdinar@mail.ugm.ac.id

### Abstract

Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 concerning the Job Creation Law has broad implications, including affecting regional legislation. This study aims to determine the Constitutional Court Decision's position on forming Regional Regulations. It aims to determine the position of the Regional Regulation on implementing the Job Creation Law after a Conditionally Unconstitutional Decision. This study uses normative-empirical legal research with a conceptual, statutory, and case approach. Based on the results of the study, firstly, the position of the Conditionally Unconstitutional Decision regarding the formation of a Regional Regulation, namely, the decision has ordered the government to adjust and accommodate the technique of forming the Job Creation Law into the Law on the Establishment of Legislation. In addition, the implementing regulations for the Job Creation Law in the form of a Regional Regulation must be suspended by the regional government as an implication of a conditionally unconstitutional decision. Second, the position of the Regional Regulation on implementing the Job Creation Law, ratified before the Constitutional Court's decision, is still considered to exist. However, the implementation of the Regional Regulation must be suspended as a consequence of the Constitutional Court's decision ordering strategic policies on implementing the Copyright Law to be temporarily suspended.

**Keywords:** Judicial Review; Regional Legislation; The Job Creation Law.

### Abstrak

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang UU Cipta Kerja telah berimplikasi luas termasuk mempengaruhi produk hukum daerah. Kajian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terhadap pembentukan Peraturan Daerah, dan bertujuan untuk mengetahui kedudukan Perda pelaksanaan UU Cipta Kerja pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Kajian ini menggunakan penelitian hukum normatif-empiris dengan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Berdasarkan hasil kajian menunjukkan pertama, kedudukan putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terhadap pembentukan Perda yaitu putusan tersebut telah memerintahkan pemerintah untuk menyesuaikan dan mengakomodir Teknik pembentukan UU Cipta Kerja ke dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, aturan pelaksana terhadap UU Cipta Kerja dalam bentuk Perda harus ditangguhkan oleh pemerintah daerah sebagai implikasi putusan inkonstitusional bersyarat. Kedua, kedudukan Perda pelaksanaan UU Cipta Kerja yang telah disahkan sebelum putusan MK tersebut, masih dianggap ada namun pelaksanaan terhadap Perda tersebut harus ditangguhkan sebagai konsekuensi putusan MK yang memerintahkan kebijakan bersifat strategis terhadap pelaksanaan UU Cipta harus ditangguhkan sementara.

**Kata Kunci:** Peninjauan Kembali; Perundang-undangan Daerah; UU Cipta Kerja.

## 1. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UUCK) hadir untuk memberikan jaminan terciptanya iklim investasi yang bersahabat untuk menciptakan lapangan kerja dan menghilangkan proses administrasi yang berbelit-belit dan pungutan liar. Untuk menjamin hal tersebut, pemerintah pusat dan daerah bersinergi dalam mewujudkan iklim investasi tersebut berjalan dengan baik. Sejumlah peraturan pelaksana, baik di tataran pemerintah pusat hingga di tataran pemerintahan daerah membentuk peraturan pelaksana untuk mendukung tujuan dari UUCK tersebut. Namun demikian, UU Cipta Kerja menjadi dipermasalahkan karena metode perumusannya menggunakan *omnibus law*, dan menjadi semakin rumit ketika Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

MK memutuskan UUCK inkonstitusional bersyarat karena dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD NRI 1945). Dalam pertimbangan hakim, UUCK diputuskan inkonstitusional bersyarat dalam pengujian formil karena dianggap bahwa pembentukan UUCK yang memakai metode *omnibus law* bertentangan dengan UUD NRI 1945. Metode *omnibus law* yang dipakai dalam pembentukan UUCK tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3). Karena itu, hakim mengabulkan permohonan uji formil terhadap Undang-Undang Cipta Kerja. Jika syarat tidak dipenuhi maka pasal yang diujikan tersebut menjadi inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional jika syarat sebagaimana ditetapkan oleh MK dipenuhi.<sup>1</sup>

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa pengujian formil memiliki dampak lebih serius daripada pengujian materil. Pada pengujian materil, efeknya hanya terkait dengan materi yang diuji dan dikabulkan saja sementara pada pengujian formil yang mempersoalkan pembentukan undang-undang, efeknya mengakibatkan keseluruhan undang-undang itu dinyatakan tidak berlaku mengikat untuk umum.<sup>2</sup>

Ini berarti, implikasi terhadap putusan MK tersebut, UUCK seharusnya dimasukkan dalam Prolegnas untuk dibahas kembali oleh pembuat undang-undang (*adresaat*). *Adresaat* diberi waktu selama 2 tahun masa perbaikan. Jika selama dua tahun tersebut, tidak ada perbaikan, maka UUCK dianggap inkonstitusional secara keseluruhan.

Baik model putusan konstitusional bersyarat maupun model putusan inkonstitusional bersyarat pada hakikatnya model putusan yang tidak membatalkan suatu norma, namun mengandung adanya penafsiran terhadap materi muatan dari undang-undang yang dinyatakan sebagian atau keseluruhannya bertentangan dengan UUD NRI 1945. Namun, tetap mempunyai

---

<sup>1</sup> Syukri Asy'ari, dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), 9.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 192.

kekuatan hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>3</sup> Ini berarti UU Cipta Kerja masih memiliki daya laku dan daya ikat meskipun kondisi norma tidak berdaya guna secara efektif.

Salah satu putusan MK tersebut yang menjadi fokus dalam kajian ini terkait diktum angka 7 Putusan MK yakni:

*“Menyatakan untuk menanggukuhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”.*

Putusan di atas memiliki implikasi terhadap pembentukan produk hukum di daerah sebagai peraturan pelaksana dari UUCK. Pemerintah Daerah telah banyak menerbitkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan Undang-Undang Cipta Kerja. Sejak disahkan di tahun 2020, melalui Menteri Dalam Negeri, pemerintah pusat meminta kepada pemerintah daerah untuk melakukan identifikasi Perda dan Perkada yang berkaitan dengan UUCK. Hasil identifikasi tersebut selanjutnya diminta untuk direvisi, dicabut, atau diganti dengan Perda dan Perkada yang baru sesuai dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Selanjutnya, sebagai langkah percepatan, pemerintah daerah dan DPRD didorong untuk menetapkan Perda di luar Program Pembentukan Perda (Propemperda) dengan keputusan DPRD dan melakukan penambahan perencanaan Perkada yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah untuk mengakomodir Perda dan Perkada yang berkaitan dengan UUCK.<sup>4</sup> Apalagi, sejak UUCK disahkan di tahun 2020, Pemerintah telah menerbitkan 51 Peraturan Pelaksana UUCK (terdiri dari 47 Peraturan Pemerintah (PP) dan 4 Peraturan Presiden (Perpres) sebagai peraturan pelaksanaan UUCK setelah disahkan pada tanggal 2 November 2020.<sup>5</sup>

Kemudian, Pasca Putusan Inkonstitusional Bersyarat oleh MK, Menteri Dalam Negeri juga mengeluarkan instruksi kepada pemerintah daerah untuk tetap mempedomani UUCK beserta peraturan pelaksanaannya dan segera melakukan revisi, pencabutan, dan atau penggantian Perda/Perka yang baru sebagai langkah tindak lanjut UUCK beserta peraturan pelaksanaannya.<sup>6</sup>

Sementara itu, putusan MK ini menimbulkan multitafsir karena dalam amar angka 7 putusan *a quo*, MK tidak memberikan kejelasan pada makna *“tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas”*. Hal ini tentunya menimbulkan kebingungan pada pemerintah yang hendak melaksanakan UUCK, terutama oleh pemerintah daerah. Apalagi, sampai saat ini, sejumlah daerah masih terus membentuk peraturan pelaksanaan dari UUCK.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis ingin mengkaji dan menganalisis implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

---

<sup>3</sup> Syukri Asy'ari, dkk., *Op.cit*, 1.

<sup>4</sup> Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188/1185/OTDA tanggal 9 Maret 2021 Perihal Identifikasi Perda dan Perkada Tindak lanjut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>5</sup> Data diakses dari: <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/> (4 November 2022, 20.05 WIB).

<sup>6</sup> Instruksi Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil UU Cipta Kerja.

terhadap pembentukan peraturan daerah dan akan menganalisis kedudukan peraturan daerah sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

## 2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif empiris dengan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus. Pendekatan konseptual terkait konsep *inkonstitusional bersyarat* dan konsep pembentukan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan berkaitan dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pendekatan kasus berkaitan dengan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Jenis bahan yang digunakan adalah bahan hukum sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan referensi lainnya yang menunjang penelitian. Semua bahan dikumpulkan dan dilakukan analisis secara analitis-deskriptif untuk memecahkan identifikasi masalah yang telah diajukan.

## 3. Analisis atau Hasil

### 3.1 Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

#### 3.1.1 Kasus Posisi dan Putusan MK

Meskipun menuai banyak protes dari banyak kalangan, pemerintah tetap mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pembentukan UUCK dibuat dengan metode *omnibus law* yaitu mengatur, mengubah, atau mencabut berbagai materi undang-undang dalam satu undang-undang. Dalam Undang-Undang Cipta Kerja, terdiri dari 76 (tujuh puluh enam) undang-undang yang diubah.<sup>7</sup>

Lahirnya UUCK bertujuan mempercepat transformasi ekonomi nasional dengan mendorong investasi, menyelaraskan kebijakan pusat-daerah, memberi kemudahan berusaha, mengatasi masalah regulasi yang tumpang tindih, serta untuk menghilangkan ego sektoral.<sup>8</sup> Setelah pengesahan tersebut, pemerintah selanjutnya menerbitkan 51 Peraturan Pelaksana UU Cipta Kerja yang terdiri dari 47 Peraturan Pemerintah (PP) dan 4 Peraturan Presiden (Perpres) sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja.<sup>9</sup>

Namun gelombang penolakan terhadap undang-undang ini terus bergulir, sehingga undang-undang tersebut di-*judicial review* di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi memutuskan UUCK dinyatakan Inkonstitusional Bersyarat. Dalam amar Putusan Mahkamah

---

<sup>7</sup> Aldwin Rahadian Megantara, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2021), 13.

<sup>8</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>9</sup> Data diakses dari: <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/> (5 November 2022, 16.40 WIB).

Konstitusi Nomor 91/PUUXVIII/2020. Hal ini tercantum dalam Amar Putusan diktum 3 yang berbunyi:

*“Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”*”

Model putusan bersyarat pada UUCK dikenal dengan model putusan *non-self executing* karena tidak dapat secara langsung dilaksanakan. Biasanya implikasi dari putusan bersyarat ini harus melalui proses legislasi baik melalui pembentukan undang-undang ataupun dengan perubahan undang-undang. Putusan ini mengandung perintah kepada *adresaat* untuk melakukan perubahan terhadap landasam konstitusional dengan Batasan waktu selama 2 (dua) tahun. Selama tenggat waktu tersebut, keberlakuan dari undang-undang tersebut digantungkan dengan batas waktu yang ditentukan dalam putusan MK.

Dalam amar tersebut, MK menyatakan bahwa UUCK cacat formil sehingga bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan ini menyatakan proses pembentukan UUCK bertentangan dengan kaidah penyusunan undang-undang yang ditentukan oleh UUD NRI 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU P3).<sup>10</sup>

Isi amar putusan diktum 3, MK kemudian mempertegasnya dalam amar putusan diktum 4, dimana amar ini menyatakan:

*“Menyatakan UUCK masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;”*

Selanjutnya, berdasarkan Amar Putusan diktum 5 yang berbunyi:

*“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 UUCK menjadi inkonstitusional secara permanen;*

Dalam putusan ini jelas ada perintah agar *“pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan”*. Apabila hingga tenggat waktu yang diberikan tidak dilakukan perbaikan, maka UUCK dinyatakan inkonstitusional secara permanen, termasuk aturan pelaksanaannya.

---

<sup>10</sup> Yance Arizona, “UUCK Mati Suri: 10 Proposisi Mengenai UUCK, Putusan MK, dan Respon Pemerintah”, *Policy Paper: Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022), 31.

Selanjutnya, putusan ini juga mengeluarkan memberikan perintah kepada pemerintah untuk menunda kebijakan-kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas yang berkaitan dengan UUCK. Putusan ini juga menegaskan agar pemerintah tidak menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UUCK. Seperti yang disebutkan dalam amar 7, yakni:

*“Menyatakan untuk menanggihkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UUCK”.*

### 3.1.2 Implikasi Putusan MK terhadap Pembentukan Perda

#### 3.1.2.1 Penerbitan Kebijakan Pemerintah

Pada 29 November 2021, empat hari setelah pengucapan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, Pemerintah memberikan keterangan menanggapi putusan MK. Pada intinya, Presiden menyatakan bahwa UUCK tetap berlaku dan dapat dilaksanakan sebab tidak satupun ketentuan di dalam UUCK yang dibatalkan MK. Lebih lanjut, Presiden juga memberikan jaminan kepada investor yang sudah, sedang dan akan melakukan penanaman modal di Indonesia tetap aman, meskipun ada putusan MK. Pemerintah, sebagaimana disampaikan oleh Presiden, akan mematuhi Putusan MK.

Ada hal yang kurang tepat dari pernyataan presiden tersebut. Hal ini mengingat bahwa MK sudah menyatakan bahwa UUCK bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki lagi kekuatan untuk diterapkan sampai dilakukan perbaikan. Di sisi lain, adanya putusan diktum 7 yang menegaskan

*“tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas”* harus ditanggihkan sampai undang-undang *a quo* konstitusional kembali.

Selain itu, pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri mengeluarkan instruksi kepada pemerintah daerah untuk tetap mempedomani UUCK beserta peraturan pelaksanaannya. Mendagri dalam instruksi tersebut juga kembali mempertegas agar seluruh kepala daerah bersama DPRD segera merevisi, mencabut, dan/atau melakukan penggantian terhadap Perda dan kepala daerah untuk Perkada yang berkaitan dengan UUCK.

Penerbitan kebijakan lainnya yang dilakukan oleh pemerintah sebagai implikasi dari putusan MK terhadap UUCK, yakni dengan melakukan revisi terhadap UUP3 untuk mengakomodir metode *omnibus law* dalam kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan. Pemerintah bersama dengan DPR mengubah UUP3 dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UUP3 pada Mei 2022 yang lalu. Pengesahan ini juga mempertegas mengenai kedudukan dan legalitas penggunaan metode *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode

*omnibus law* dituangkan dalam Bagian Ketujuh UU No.13 Tahun 2022.<sup>11</sup>

### 3.1.2.2 Penangguhan Pembentukan Perda Pelaksanaan UU Cipta Kerja

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Perda berada dalam urutan terakhir di bawah UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.<sup>12</sup> Perda sebagaimana

Perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum perundang-undangan lainnya harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan Bahasa, adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan aspirasi dan harapan rakyat.<sup>13</sup>

Kewenangan pemerintah daerah membentuk peraturan daerah dijabarkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*" Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU

Pemda) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor

9 Tahun 2015 kemudian mengatur lebih lanjut hal tersebut. Pasal 65 Ayat (2) Huruf c: "*Kepala Daerah berwenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD*". Pasal 154 ayat (1) huruf a:

*"DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota"*.

Adapun materi muatan yang dapat diatur dalam Peraturan Perda berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yakni: a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b) Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, Perda juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>11</sup> Moh. Yusuf DM, dkk. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang." *Jurnal Pendidik Indonesia*, Vol 5, No 2 (2022), 6, <https://doi.org/10.47165/jpin.v5i2.367>.

<sup>12</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>13</sup> Nukila Evanty dan Nurul Ghufon, *Paham Peraturan Daerah (Perda) Berperspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), 34.

Meskipun, dalam Pasal 237 ayat (1) UU Pemda ditentukan bahwa asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khususnya Perda pelaksanaan UUCK Sebelumnya pemerintah telah menerbitkan 51 Peraturan Pelaksana UUCK (terdiri dari 47 Peraturan Pemerintah (PP) dan 4 Peraturan Presiden (Perpres) sebagai peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja. Dari hasil penelusuran penulis, dari 49 peraturan pelaksanaan tersebut, 6 (enam) diantaranya mendelegasikan adanya Perda sebagai peraturan pelaksanaan di daerah, yakni:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah melalui Peraturan Daerah tentang Perizinan Berusaha;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah melalui Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
3. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung melalui Peraturan Daerah tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung dan Peraturan Daerah tentang Pembongkaran Bangunan Gedung;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang melalui Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah dan Peraturan Daerah tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan melalui Peraturan Daerah yang memuat substansi pengaturan tata cara pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan Peraturan Daerah yang memuat substansi penetapan pengakuan, pengakuan, dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus melalui Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah dan Retribusi Pajak Daerah

Keenam delegasi pelaksanaan UUCK melalui Perda di atas, pasca Putusan MK tidak bisa ditindaklanjuti. Hal ini disebabkan karena Putusan MK terhadap UU Cipta Kerja Pada dasarnya Perda merupakan kewenangan otonomi daerah pemerintah daerah, namun pembentukan Perda harus sesuai dengan perintah perundang-undangan di atasnya atau sejalan putusan MK. Berdasarkan diktum 7 Putusan MK *a quo* bahwa pelaksanaan dari UUCK yang bersifat luas dan strategis harus ditangguhkan. Dalam berbagai literatur menyebutkan bersifat luas adalah banyak dan beragam<sup>14</sup>, sedangkan bersifat strategis adalah

---

<sup>14</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/luas> diakses 2 Desember 2022.



berhubungan, bertalian, berdasarkan strategi.<sup>15</sup> Namun nyatanya masih ada beberapa daerah yang melanjutkan pembentukan dalam hal pelaksanaan UUCK. Hal ini tidak lepas karena Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 yang dikeluarkan 4 (empat) hari setelah putusan MK untuk tetap mempedomani Undang-Undang Cipta Kerja. Jelas sekali bahwa instruksi ini bertentangan dengan Putusan MK sebab MK sudah menyatakan agar pemerintah untuk menunda pelaksanaan UU Cipta Kerja dan tidak membuat peraturan pelaksana baru sekaitan dengan UU Cipta Kerja.<sup>126</sup> Tindakan, kebijakan, dan peraturan pemerintah yang melanggar putusan tersebut rentan menjadi objek gugatan baik oleh masyarakat maupun oleh kalangan pengusaha.<sup>16</sup>

Sifat putusan MK berbeda dengan peradilan biasa. Putusan peradilan biasa pada umumnya hanya mengikat para pihak-pihak yang berperkara, sementara putusan MK bersifat mengikat bagi semua (*binding*), baik orang atau masyarakat, lembaga negara, dan badan hukum dalam wilayah NRI,<sup>17</sup> termasuk dalam lingkup pemerintah daerah. Ini berarti putusan MK juga mengikat pada pemerintahan daerah sebagai *adresaat* dibawah presiden. Selain itu, Putusan MK juga bersifat akhir (*final*) yang berarti tidak ada lembaga dan upaya hukum lain yang dapat dilakukan kecuali menjalankan setiap yang telah diputuskan oleh MK.

Maka sudah seharusnya baik legislatif maupun eksekutif ketika membentuk norma baru hendaknya mengacu kepada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan norma yang akan dibentuk.<sup>18</sup>

Karena itulah, sebagai langkah implementasi pemerintah daerah atas Putusan MK, seharusnya mengindahkan seluruh amar putusan MK. Pertama, pemerintah daerah seharusnya menanggukkan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas berkaitan dengan UUCK. Pun, Perda dan Perkada yang telah terbit sebelum putusan MK dianggap tetap berlaku namun pelaksanaannya ditanggukkan sampai UUCK benar-benar ditetapkan konstitusional secara permanen.

Kedua, pemerintah daerah seharusnya tidak menetapkan Perda baru yang mempedomani UUCK karena adanya amar 7 (tujuh). Keputusan pemerintah daerah untuk tetap membentuk perda sebagai aturan pelaksana dari UUCK jelas tindak mengindahkan keputusan MK sebagai keputusan yang bersifat final dan mengikat (*binding*).

---

<sup>15</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/luas> diakses 2 Desember 2022.

<sup>16</sup> Nukila Evanty dan Nurul Ghufon, *Paham., Op.cit*, hlm. 7.

<sup>17</sup> Amrizal J. Prang, "Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum No.53, Th.XIII*, (2011), 86.

<sup>18</sup> Nurul Aprianti, dkk, "Dualisme Model Pengujian Peraturan Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 9, Issue 2, (2021), 483, <http://dx.doi.org/10.29303/ius.v9i2.919>.

Jika upaya tersebut terus dibiarkan maka Pemerintah Daerah sebenarnya menunjukkan sikap tidak menghormati, mematuhi, dan melaksanakan putusan MK. Tindakan ini menunjukkan pembangkangan putusan lembaga negara yang telah ditunjuk oleh konstitusi untuk mengawal kemurnian pelaksanaan UUD NRI 1945 yang merupakan norma hukum tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan<sup>19</sup> Pemda dalam hal ini secara tidak langsung telah melawan hukum dan konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Padahal, berdasarkan *stufenbau theorie* Hans Kelsen, mengatakan norma yang lebih tinggi menentukan pembentukan norma yang lebih rendah atau “superordinasi” sedangkan norma yang dibentuk menurut ini adalah norma yang lebih rendah atau “subordinasi”. Dengan demikian dapat dipahami bersama bahwa validitas suatu norma tergantung kepada norma yang lebih tinggi.<sup>20</sup>

### **3.2 Kedudukan peraturan daerah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020**

#### **3.2.1 Kekuatan Daya Ikat dan Daya Laku**

UUCK hadir untuk memberikan jaminan terciptanya iklim investasi yang bersahabat untuk menciptakan lapangan kerja dan menghilangkan proses administrasi yang berbelit-belit dan pungutan liar. Untuk menjamin hal tersebut, pemerintah pusat dan daerah bersinergi dalam mewujudkan iklim investasi tersebut berjalan dengan baik, salah satunya dengan membentuk UUCK ini.

Undang-Undang ini banyak mengubah, menghapus, atau menetapkan peraturan baru yang antara lain penerapan Perizinan Berusaha berbasis risiko; penyederhanaan persyaratan dasar Perizinan Berusaha; penyederhanaan Perizinan Berusaha sektor; dan penyederhanaan persyaratan investasi.

Untuk mewujudkan hal tersebut beberapa, Perda harus diharmonisasi dan disinkronisasi<sup>21</sup>. Beberapa kebijakan yang disinkronisasi oleh pemerintah daerah melalui Perda yakni, perubahan dan penyempurnaan aturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Daerah tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Peraturan Daerah tentang Pembongkaran Bangunan Gedung, Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan Peraturan Daerah tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K).

---

<sup>19</sup> Aan Eko Widiarto, “Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi*, Vol 12. No. 4 (2015), 737, <https://doi.org/10.31078/jk1244>

<sup>20</sup> Nurul Aprianti., *Op.cit.*, hlm 483.

<sup>21</sup> Pasal 181 Bab XIII Undang-Undang Cipta Kerja.

Beberapa kebijakan tersebut, jika dimaknai kesemuanya bersifat “strategis” karena beberapa Perda tersebut mempengaruhi iklim investasi yang merupakan strategi untuk meningkatkan perekonomian. Selain itu, kebijakan tersebut berskala nasional dan berdampak pada masyarakat umum sehingga kebijakan ini bersifat “luas”.

Namun, karena putusan MK, bisa dikatakan bahwa semua peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja, termasuk di tingkat peraturan daerah tidak dibenarkan untuk diterbitkan sampai perbaikan selama dua tahun terlaksana.

Faktanya terdapat berbagai penafsiran berbeda terhadap pelaksanaan amar putusan MK ini. Dengan beragamnya interpretasi terhadap pelaksanaan dari Amar ke-7 Putusan MK khususnya aspek keberlakuan (*validity*) serta lingkup dari peraturan yang menjadi objek gugatan dalam Putusan MK dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum. Apalagi jika perbaikan UUCK tidak dilakukan sesuai waktu yang ditentukan.

Contohnya, perubahan nomenklatur penyelenggaraan izin mendirikan bangunan (IMB) yang diubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang berpedoman pada Undang-Undang Cipta Kerja. Pemerintah dalam mengubah konsep IMB ke PBG mewajibkan daerah menentukan penyesuaian tarif melalui Perda Pajak dan Retribusi Daerah dan memakai sistem elektronik atau SIMBG.

Beberapa pemerintah daerah telah menindaklanjuti perda tersebut dengan menerbitkan Perda sebagai pedoman regulasi dalam pelaksanaan perubahan nomenklatur tersebut. Namun, karena Putusan MK tersebut, beberapa daerah menanggukhan pembentukan peraturan pelaksanaannya.

Tanpa regulasi berupa Perda, pelaksanaan perubahan nomenklatur tersebut menjadi simpang siur. Pasalnya, pemerintah daerah tidak bisa menerbitkan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dalam pelaksanaannya. Beberapa pengajuan izin PBG pun ditanggukhan. Hal ini berakibat pada penyerapan pendapatan daerah juga menurun.<sup>22</sup> Ini membuktikan jika “daya laku” dari Perda yang telah diterbitkan sebelum Putusan MK terbit.

Sementara untuk Perda yang telah diundangkan sebelum adanya putusan MK sudah tidak memiliki daya ikat setelah UUCK dinyatakan inkonstitusional bersyarat.<sup>23</sup> Mengingat tidak ada kepastian apakah UUCK sebagai induk dari beberapa Perda yang dibentuk tersebut telah memenuhi syarat yang diminta oleh putusan MK tersebut.

Secara tidak langsung sebenarnya, peraturan pelaksana yang telah terbit sebelum adanya putusan MK masih tetap berlaku karena MK pada dasarnya tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal ini telah diatur

---

<sup>22</sup> Dikutip di Kompas.id. <https://www.kompas.com/properti/read/2022/01/14/200000521/pbgbikin-masyarakat-dan-pengembang-kesulitan-bangun-rumah-?page=all>, diakses pada tanggal 6 November 2022.

dalam Pasal 24A UUD NRI 1945. Kewenangan membatalkan peraturan pelaksana dibawah undang-undang itu milik mahkamah agung. Karena itulah, apabila pemerintah tetap melaksanakan kebijakan strategis dari peraturan pemerintah dan peraturan presiden hasil turunan UUCK dan tetap menetapkan peraturan pelaksana yang didelegasikan peraturan pemerintah dan peraturan presiden itu, maka MK tidak dapat menguji aturan tersebut. Begitupun ketika pembentuk undang-undang memperbaiki UUCK sedangkan berlakunya UUCK selama ini tidak *mutatis mutandis* mencabut peraturan pelaksana UUCK maka disharmoni akan muncul kembali.<sup>24</sup>

Karena itu, Perda-perda tersebut tidak mesti harus dicabut karena Undang-Undang Cipta masih memiliki daya ikat dan daya laku selama dua tahun. Hanya saja, ketika UUCK dicabut tanpa mencabut aturan pelaksanaannya, maka jika terjadi perubahan materi muatan atas UUCK yang telah direvisi akan rentan adanya disharmoni. Karena itu, bijaknya pemerintah daerah menunda untuk menerbitkan Perda dan atau perkara yang baru sebelum adanya jaminan kepastian hukum terhadap UUCK sebagai induk dari perda dan perkara tersebut.

### 3.2.2 Implementasi Perda

Hadirnya Putusan MK atas UU Cipta Kerja ini dapat mengubah haluan pelaksanaan agenda kebijakan pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dari salah satu amar Putusan MK Nomor 7, yang menengguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas. Apalagi, putusan ini tidak memberikan definisi yang jelas terkait apa yang dimaksud dengan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas.

Jika menelusuri Pasal 4 UU Cipta Kerja, kebijakan bersifat strategis yang dimaksud salah satunya dapat dimaknai sebagai kebijakan yang memberikan kemudahan berusaha, sementara frasa ‘berdampak luas’ secara umum dapat dilihat dari Diktum Pertama dari Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 yang pada pokoknya menyatakan bahwa kebijakan yang berdampak luas merupakan peraturan yang dapat memberikan dampak dalam skala nasional yang berimbas kepada masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas dalam amar putusan tersebut dimaknai sebagai kebijakan yang memberikan kemudahan berusaha. Walaupun demikian, faktanya terdapat berbagai penafsiran berbeda terhadap pelaksanaan amar putusan MK ini. Dengan beragamnya interpretasi terhadap pelaksanaan dari Amar ke-7 Putusan MK khususnya aspek keberlakuan (*validity*) serta lingkup dari peraturan yang menjadi objek gugatan dalam Putusan MK dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum, apalagi jika perbaikan UU

---

<sup>24</sup> Taufiq Adiyanto, “Quo Vadis Legislasi Perpajakan Indonesia Pasca Putusan MK,” *Policy Paper: Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022), 7.

Cipta Kerja tidak dilakukan sesuai waktu yang ditentukan.<sup>25</sup> Ketidakpastian hukum ini tentu berdampak tidak hanya ditingkat pusat, tapi juga akan berdampak ke tingkat daerah.

Seperti yang diketahui bahwa berdasarkan Amar 7 Putusan MK tidak membenarkan penerbitan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas ditambah juga dengan Amar 3 Putusan MK yang menyatakan bahwa UUCK tidak berkekuatan hukum mengikat hingga dilakukannya perbaikan dalam waktu dua tahun semenjak diucapkannya Putusan MK tersebut. Hal ini dapat dimaknai bahwa Perpres yang menetapkan tarif pajak dan tarif retribusi tersebut tidak dibenarkan penerbitannya, dan jikalau pun diterbitkan maka Perpres ini tidak akan memiliki kekuatan hukum karena adanya prinsip *chain of validity*.

Menimbang betapa penting dan krusialnya perbaikan di atas, ada baiknya pemerintah tidak menerbitkan peraturan pelaksanaan dan kebijakan sampai UU Cipta Kerja selesai diperbaiki dan disahkan kembali. Karena tidak ada kepastian bahwa Undang Cipta Kerja tetap konstitusional setelah dua tahun.

#### 4. Penutup

Berdasarkan hasil kajian menunjukkan *pertama*, kedudukan putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terhadap pembentukan Perda yaitu putusan tersebut memerintahkan untuk menanggihkan pembentukan peraturan pelaksana baru berkaitan dengan UUCK, termasuk peraturan daerah. Selain itu, aturan pelaksana terhadap UUCK dalam bentuk Perda harus ditanggihkan oleh pemerintah daerah sebagai implikasi putusan inkonstitusional bersyarat. Kedua, kedudukan Perda pelaksanaan UUCK yang telah disahkan sebelum putusan MK tersebut, masih dianggap ada namun pelaksanaan terhadap Perda tersebut harus ditanggihkan sebagai konsekuensi putusan MK yang memerintahkan kebijakan bersifat strategis dan berdampak luas terhadap pelaksanaan UUCK harus ditanggihkan sementara.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan kepada pemerintah daerah untuk tidak melakukan revisi atau mencabut Perda yang telah disahkan terkait pelaksanaan UUCK, dan juga tidak menerapkan Perda tersebut untuk sementara waktu sampai UUCK dinyatakan konstitusional secara permanen.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 94.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

Aldwin Rahadian Megantara, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2021.

Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

Nukila Evanty dan Nurul Ghufon, *Paham Peraturan Daerah (Perda) Berperspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.

Syukri Asy'ari, dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.

**Jurnal**

Aan Eko Widiarto, "Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi*, Vol 12. No. 4 (2015).

Amrizal J. Prang, "Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Th.XIII, No.53, (2011).

Moh Yusuf DM, dkk, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang." *Jurnal Pendidik Indonesia*, Vol 5, No 2 (2022), hlm. 6.

Mohammad Mahrus Ali, dkk, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional." *Jurnal Konstitusi*, 12 no.3 (2015).

Nurul Aprianti, dkk, "Dualisme Model Pengujian Peraturan Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 9, Issue 2, (2021)

Taufiq Adiyanto, "Quo Vadis Legislasi Perpajakan Indonesia Pasca Putusan MK." *Policy Paper: Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022.

Yance Arizona, “UUCK Mati Suri: 10 Proposisi Mengenai UUCK, Putusan MK, dan Respon Pemerintah,” *Policy Paper: Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Instruksi Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil UU Cipta Kerja.

Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188/1185/OTDA tanggal 9 Maret 2021 perihal Identifikasi Perda dan Perkada Tindak lanjut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

## **Internet**

Data diakses dari: <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/> (5 November 2022, 16.40 WIB). Data diakses dari: <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/> (4 November 2022, 20.05 WIB).

Dikutip di Kompas.id. <https://www.kompas.com/properti/read/2022/01/14/2000000521/pbgbikin-masyarakat-dan-pengembang-kesulitan-bangun-rumah-?page=all>, diakses pada tanggal 6 November 2022.