

BAB III

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU)

A. Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022

Presiden Joko Widodo pada Jumat 30 Desember 2022 mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Jokowi mengatakan sebenarnya situasi dunia saat ini sedang tidak baik. Ia mengatakan situasi di Indonesia saat ini tampak normal namun masih diliputi oleh ancaman ketidakamanan global. Atas dasar itu pemerintah beralasan telah mengeluarkan perppu cipta kerjayang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Pemerintah mengeluarkan kebijakan ini adalah untuk memberikan kepastian hukum karena dilihat dari perspektif investor internal dan eksternal. Ini sangat penting karena pada tahun 2023 perekonomian kita akan sangat bergantung pada investasi dan ekspor.¹

Beberapa alasan mengapa hal ini menjadi kelemahan undang-undang secara keseluruhan yang menimbulkan kontroversi dikalangan para pekerja apalagi perumusan kebijakannya kurang terbuka untuk memasukkan semua unsur terutama unsur buruh. Perppu ini dapat menciptakan lapangan kerja bagi semua perusahaan yang menolak menerima pekerja atau pekerja karena perang dan pencabutan hak.

¹ Maha dan Harapan, "Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh."348

Situasi ini tidak hanya terdapat di kota tetapi juga di daerah data lingkungan yang diperoleh Ulansari menunjukkan bagaimana peraturan pemerintah menurunkan upah minimum nominal sehingga menurunkan kondisi hidup hingga kondisi kerja yang kurang baik di setiap daerah.²

Tidak hanya itu, sangat disayangkan Perppu Cipta Kerja juga menghilangkan ketentuan terkait upah minimum dan upah minimum sektor dan upah total juga mencerminkan upah minimum yang diusulkan presiden menyebabkan penurunan nominal. Aturan tentang kompensasi upah dalam UU No. 11 Tahun 2022 Cipta Kerja sudah diubah menjadi Perppu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Aturan tersebut diatur dalam PP No.35 Tahun 2021 mengenai perjanjian kerja waktu tertentu, waktu kerja, waktu istirahat, alih daya, serta PHK. Adapun perbedaan antara Perppu Cipta Kerja dengan UU Cipta Kerja antara lain mengenai upah minimum, alih daya (Outsourcing), pesangon, PHK, perjanjian kerja waktu tertentu, tenaga kerja asing, cuti kerja, waktu kerja, waktu istirahat, serta jaminan sosial. Penerbitan Perppu Cipta Kerja terkesan terburu-buru padahal seharusnya proses legislasinya memakan waktu lama untuk menjadi produk hukum yang menjadi pedoman hidup begitu banyak orang.³

Tanggung jawab pemerintah yang hendak membuktikan dirinya sebagai pendorong pemberdayaan tenagakerja masih belum dapat dikatakan terwujud ketika dihadapkan oleh pemberlakuan undang-undang cipta kerjayang cenderung mengabaikan hak dari para tenaga kerja. Undang-undang cipta kerja ini berada pada posisi yang rentan apabila dihadapkan dengan masalah eksploitasi serta diskriminasi di lingkungan kerja seperti misalnya hak tenaga kerja wanita yang

² Maha dan Harapan, “Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh.”348

³ Maha dan Harapan, “Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh.”349

memiliki hak khusus sebagaimana tersurat pada Undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, (Edi, 2021). Hak wanita dalam Ketenagakerjaan misalnya merasa aman saat hamil dan upah jam kerja yang hanya akan diberlakukan pada saat perempuan pekerja sedang melakukan aktivitas produksi. Oleh karena itu para pekerja khususnya perempuan menjadi kehilangan akses terhadap hak cuti haid, hak cuti melahirkan, hak cuti keguguran ataupun kesempatan untuk menyusui di tempat kerja karena dianggap tidak produktif bagi perusahaan.⁴

Perjanjian kerja waktu tertentu (PWKT) memuat ketentuan perjanjian mengenai jangka waktu suatu pekerjaan dilaksanakan oleh pekerja, sedangkan perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PWKTT) tidak berisikan ketentuan mengenai jangka waktu pekerjaan. Jika suatu PWKT tidak dibuat untuk pekerjaan yang menurut sifatnya akan selesai dalam jangka waktu tertentu dan bersifat tetap, maka perjanjian kerja tersebut berubah menjadi PWKTT. Kedua perjanjian kerja tersebut sama-sama mengatur hak dan kewajiban pengusaha/pemberi kerja dan pekerja. Hal tersebut berarti perjanjian kerja merupakan pedoman pengusaha/pemberi kerja dan pekerja dalam melaksanakan kewajiban dan menerima haknya.

Perjanjian kerja juga dapat menjadi pedoman yang harus dirujuk apabila ada salah satu pihak yang melanggar kesepakatan paripihak yang telah dituangkan ke dalam perjanjian kerja tersebut. Kerja lembur dapat dilakukan dengan pengecualian di beberapa sektor usaha atau pekerjaan tertentu yang ditentukan oleh menteri. Sesuai ketentuan ayat (1) Pasal 78 Perpu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, sebelum adanya pelaksanaan kerja lembur, dibutuhkan persetujuan pekerja yang bersangkutan sebagai salah satu syarat pelaksanaan kerja lembur, selain itu maksimal waktu kerja lembur juga dibatasi selama 4 jam dalam 1 hari dan 18 jam

⁴ Maha dan Harapan, "Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh." 349

dalam 1 minggu. Sesuai ketentuan ayat (2) Pasal 78 Perpu tersebut pun terdapat hak bagi pekerja yang melaksanakan kerja lembur melebihi ketentuan ayat (1) yaitu upah kerja lembur yang wajib dibayarkan oleh pengusaha/pemberi kerja. Hak-hak lain bagi pekerja lembur yaitu istirahat dan ketersediaan makanan dan minuman dengan paling sedikit 1.400 kilo kalori apabila kerja lembur dilaksanakan selama 4 jam atau lebih, ketentuan mengenai hal tersebut terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja, tetapi hal tersebut tidak diatur di dalam Perpu No. 2 Tahun 2022. Ketentuan mengenai besaran upah kerja lembur tidak diatur di dalam Perpu No. 2 Tahun 2022 tetapi diatur di dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 dengan besaran 1,5 kali upah sejam untuk jam pertama kerja lembur dan 2 kali upah sejam untuk setiap jam kerja lembur berikutnya. Ketentuan mengenai upah lembur tersebut tidak termasuk jika kerja lembur dilakukan pada hari istirahat mingguan dan/atau hari libur resmi untuk waktu kerja 6 (enam) hari kerja dan 40 (empat puluh) jam seminggu.⁵

Kerja. Ketentuan mengenai besaran uang kompensasi adalah sebagai berikut : a. PKWT selama 12 (dua belas) bulan secara terus menerus, diberikan sebesar 1 (satu) bulan Upah; b. PKWT selama 1 (satu) bulan atau lebih tetapi kurang dari 12 (dua belas) bulan, dihitung secara proporsional dengan perhitungan : $\text{masa kerja} / 12 \times 1(\text{satu}) \text{ bulan Upah}$; c. PKWT selama lebih dari 12 (dua belas) bulan, dihitung secara proporsional dengan perhitungan: $\text{masa kerja} / 12 \times 1(\text{satu}) \text{ bulan Upah}$, (Indra Prakoso et al., 2018). Berdasarkan ketentuan uang kompensasi yang diatur pada Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2021, Upah yang

⁵ Maha dan Harapan, "Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh." 349

digunakan sebagai dasar perhitungan untuk pemberian uang kompensasi terdiri atas Upah pokok dan tunjangan tetap.

Jika perusahaan tidak menggunakan komponen Upah pokok dan tunjangan tetap maka dasar perhitungan yang digunakan adalah Upah pokok, hal tersebut juga berlaku jika komponen Upah diperusahaan terdiri atas Upah pokok dan tunjangan tidak tetap. Perlindungan dan pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sekurang-kurangnya harus mencerminkan ketersediaan regulasi untuk memenuhi hak atas pekerjaan yang layak, keterjangkauan hak atas pekerjaan harus terbuka bagi setiap orang tanpa adanya diskriminasi, serta keberterimaan dan kualitas yang mana hak untuk mendapatkan kondisi kerja yang adil, layak dan nyaman. Akan tetapi muatan materi dalam Undang-Undang Cipta Kerja (omnibus law) justru memiliki implikasi berupa pemunduran atas perlindungan dan pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Berdasarkan analisa yang dilakukan bawasanya Undang-Undang Cipta kerja ter indikasi terjadinya pemunduran dibandingkan regulasi sektoral (*eksisting*) karena dipengaruhi faktor ketersediaan, hal itu karenatidak memenuhi kesempatan kerja yang luas bagi masyarakat, namun justru membuka keran terhadap tenagakerja dari berbagai negara.

Selain itu dipengaruhi pula dari faktor keberterimaan, terutama karena meletakkan hubungan kerja ke dalam ranah privat antara buruh dengan pengusaha, mulai dari proses kemudahan PHK, pengaturan mengenai upah yang layak dan jaminan sosial, pengurangan hak-hak istirahat dan cuti, perubahan sifat hubungan kerja PKWT atau kontrak untuk semua jenis, sifat dan level pekerjaan, serta melemahkan serikat pekerja dan serikat buruh dalam menjalankan organisasi serta membela kepentingan buruh. Hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja sebagai hukum positif Indonesia dirasa terjadinya kontra produktif dalam upaya

perlindungan terhadap buruh dibanding dengan regulasi yang sudah ada yaitu Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan.⁶

Alih-alih Undang-Undang Cipta Kerja mampu menciptakan lapangan kerjabaru akan tetapi justru akan menjadi hubungan kerja tidak kondusif terutama karena penghilangan Pasal 161 yang menegaskan bahwa pemutusan hubungan kerja (PHK) langsung dapat dilakukan tanpa adanya surat peringatan bagi kesalahan ringan oleh buruh/pekerja. Selain itu pula dalam Undang-Undang Cipta Kerja telah menghilangkan ketentuan pemberian surat peringatan atau surat panggilan bagi buruh yang 5 (lima) hari kerja tidak masuk tanpa perlu melakukan klarifikasi langsung dapat di PHKH asil gambaran pola kerja yang telah diuraikan di atas, pemerintah perlu membuat peraturan turunan yang secara spesifik mengatur waktu kerja dan waktu istirahat untuk pekerja. Pada UU cipta kerja, pekerja dimasukkan dalam bidang pekerjaan “tertentu” dengan jam kerja fleksibel yang ketentuan terkait jam kerja dikembalikan kepada peraturan perusahaan. Hal ini menjadi celah untuk perusahaan untuk mempekerjakan pekerja lebih dari yang semestinya.

Di lapangan antara perusahaan dan pekerja posisinya sangat jauh berbeda. Pekerja tidak bisa menegosiasikan hak-hak mereka, sehingga mereka terpaksa menerima saja aturan dari pengusaha. Pada setiap perusahaan, sebenarnya sudah ada aturan yang jelas terkait ketentuan jam kerja, namun implementasinya yang seringkali tidak dijalankan. Hal ini disebabkan karena kurangnya penegakan hukum untuk para pelanggar. Aturan pemerintah saat ini kurang berpihak pada pekerja. Justru malah membuka peluang untuk eksploitasi. Peraturan yang ada masih perspektif manufaktur (pekerja pabrik). Semua orang Indonesia pasti akan memiliki dampak atau pengaruh baik positif atau negatif dalam setiap

⁶ Maha dan Harapan, “Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh.”350

pengambilan keputusan. Pengaruh ini menimbulkan reaksi publik yang kemudian menjadi sasaran kebijakan. Respon masyarakat terhadap dampak yang akan timbul oleh kebijakan bersifat permanen yaitu jika kebijakan memiliki dampak positif maka mereka juga akan mendukung kebijakan tersebut. Masyarakat juga akan menentang kebijakan yang hanya akan berdampak negatif di kemudian hari. Karena beberapa keterbatasan, rencana implementasi kebijakan Omnibus Law masih dalam tahap pengembangan dari awal hingga penyusunannya. Masyarakat Indonesia khususnya buruh dan pekerja memprotes Perppu No. 2 Tahun 2022. Perppu No.2 Tahun 2022 Cipta Kerja merupakan salah satu kebijakan yang masuk dalam Omnibus Law yang bertujuan untuk meningkatkan atau mendorong lapangan kerja. Namun rencana tersebut mendapat tentangan dari para pekerja yang mengatakan undang-undang tersebut dapat mengurangi kesejahteraan buruh,⁷

Indonesia sebagai Negara kesejahteraan sosial pada hakekatnya ingin mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat yang merupakan amanah dari pejuang kemerdekaan. Pendiri negeri ini menekankan bahwa negara dibentuk untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh warga negaranya tanpa terkecuali. Indonesia masuk ke dalam kategori negara kesejahteraan modern, dimana pemerintah mempunyai keharusan untuk aktif berpartisipasi dalam pergaulan sosial masyarakatnya demi terciptanya kesejahteraan bersama. Dengan demikian, pemerintah membutuhkan ruang gerak yang luas agar lebih cepat, dan efektif dalam membuat peraturan atau pembenahan terhadap peraturan yang sudah di buat namun masih butuh.⁸

⁷ Maha dan Harapan, "Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Terkait Ketentuan Waktu Istirahat Bagi Pekerja dan Buruh."42

⁸ Rachman dkk., "Tinjauan Penetapan Perrpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."42

Negara Indonesia selain dikatakan sebagai negara kesejahteraan sosial, juga disebut sebagai negara hukum. Negara hukum menegaskan bahwa perbuatan dari negara dan masyarakatnya harus menegakkan kepastian hukum. Negara hukum modern cenderung untuk menjadi negara hukum yang progresif bilamana dilihat dari inisiatif untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang datangnya selalu dari pihak negara, artinya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum maka pemerintah harus selalu aktif mengambil tindakan serta keputusan yang efektif.⁹

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara (pemerintahan) tidak jarang ditemukan hal-hal yang dianggap negative atau tidak normal dari suatu peraturan dalam mengatur kehidupan kenegaraannya, dimana peraturan tersebut tidak bisa mengakomodasi kepentingan negara atau seluruh masyarakatnya sehingga memerlukan cara – cara yang lebih efektif untuk menjamin pemenuhan hak dasar warga negaranya. Dengan demikian, negara harus mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan keadaan yang negatif dan tidak normal tersebut agar bisa menjamin kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegaranya. Negara pada situasi tersebut dikatakan dalam keadaan darurat (state emergency), dan untuk menjawab hal itu maka harus dibentuk “peraturan yang bersifat khusus”. *State emergency* mempunyai makna yang sangat luas, bisa berbentuk darurat militer, perang, darurat bencana alam, darurat administrative misalnya financial emergency atau dalam kata lain disebut juga welfare emergency.

Dalam situasi yang tidak bisa dikatakan normal tersebut kemudian berlaku norma khusus yang membutuhkan pengaturan tersendiri baik terkait syarat, cara penetapannya dan cara mengakhirinya. Namun dengan peraturan khusus tersebut, pemerintah tetap harus menjamin kepastian hukum agar wewenang yang ada tidak

⁹ Rachman dkk., “Tinjauan Penetapan Perrpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum.”⁴²

disalahgunakan dan sejalan dengan apa yang dicita-citakan oleh Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Dalam menghadapi state emergency tersebut, presiden perlu mengambil tindakan untuk mencari solusi dengan tetap memperhatikan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar melakukan pengawasan secara ketat dalam penentuan apakah kondisi tersebut memang benar termasuk kedalam state emergency atau bukan, kemudian memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah itu dengan menyelidiki apakah terdapat penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam situasi darurat tersebut. Terakhir apabila diperlukan maka Dewan Perwakilan Rakyat bisa meminta kepada Presiden agar mengakhiri keadaan darurat tersebut dikarenakan kondisi negara sudah normal kembali.¹¹

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk mengantisipasi *stateemergency* tersebut sudah termaksud dalam Undang – Undang Dasar yaitu di Pasal 12 yang berbunyi “presiden menyatakan keadaan bahaya”. Selanjutnya di Pasal 22 Undang – Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi yang pada pokoknya adalah “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang – undang, dengan harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”¹²

Dari kedua pasal tersebut secara tersurat terdapat makna yang cukup mirip, dimana yang pertama (Pasal 12) itu keadaan bahaya, dan yang kedua (pasal 22) itu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Namun dalam implementasinya,

¹⁰ Rachman dkk., “Tinjauan Penetapan Perrpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum.”⁴²

¹¹ Rachman dkk., “Tinjauan Penetapan Perrpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum.”⁴³

¹² Rachman dkk., “Tinjauan Penetapan Perrpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum.”⁴³

kedua pasal tersebut jauh berbeda dimana “keadaan bahaya” lebih berfokus pada kewenangan presiden selaku kepala Negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari ancaman pihak asing (luar negara). Sedangkan “dalam hal ihwal kegentinganyang memaksa” itu berfokus pada penetapan peraturan berkenaan dengan kewenangan presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang –undang. Maka jika dicermati secara seksama makna dari state emergency terdapat beberapa unsur kumulatif yang penting yaitu;

1. Unsur adanya ancaman yang membahayakan
2. Unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan
3. Unsur adanya keterbatasan waktu yang tersedia

Tujuan dan hal pokok yang mendorong Pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Sebelum membahas secara yuridis terkait proses pembentukan Perpu nomor 2 tahun 2022 tentang cipta kerja ini sesuai atau tidak dengan hukum normatif yang ada, perlu diketahui bersama tentang latar belakang alasan, tujuan serta hal pokok dimunculkannya perpu tersebut oleh pemerintah.¹³ Alasan penerbitan Perpu Cipta Kerja oleh pemerintah :

1. Mengantisipasi perubahan global yang sangat fluktuatif
2. Lapangan pekerjaan yang jauh menurun akibat dari pandemic covid 19
3. Sebagai kelanjutan dalam melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020
4. Fundamental ekonomi nasional yang melemah terkait daya saing
5. Cadangan bahan - bahan pokok di Indonesia sudah sangat terbatas
6. Inflasi di beberapa negara maju yang mengalami kenaikan tajam, seperti Amerika dan Inggris.

¹³ Rachman dkk., “Tinjauan Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum.”⁴⁴

7. Tujuan penerbitan Perpu Cipta Kerja menurut pandangan pemerintah :
 - a. Meningkatkan lapangan pekerjaan untuk memfasilitasi meningkatnya jumlah angkatan kerja
 - b. Melakukan penyesuaian pengaturan terkait koperasi dan upah minimum
 - c. Memperbaiki ekosistem investasi, keuangan dan percepatan strategi nasional
 - d. Memastikan keadilan perlindungan dan jaminan sosial bagi pekerja serta keberlangsungan dunia usaha kedepannya.

Hal pokok dalam Perpu menurut pandangan pemerintah dengan dalil sudah diperbaikinya Undang - Undang Cipta Kerja, antara lain

1. Pengaturan kembali mengenai outsourcing untuk jenis pekerjaan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Berdasarkan hal tersebut tidak semua pekerjaan bisa dilimpahkan kepada perusahaan *outsourcing*. Kemudian, jenis pekerjaan yang dapat dialih dayakan akan diatur melalui Peraturan Pemerintah
2. Perubahan frasa dari penyandang cacat menjadi disabilitas Penyempurnaan pengaturan penetapan Upah Minimum. Gubernur wajib menetapkan Upah Minimum Provinsi, Gubernur juga dapat menetapkan Upah Minimum Kabupaten, ketika hasil penghitungan UMK lebih tinggi dari pada UMP.
3. Perubahan formula penghitungan Upah Minimum yang mempertimbangkan variabel Pertumbuhan Ekonomi, Inflasi, dan Indeks tertentu. Formula penghitungan upah minimum termasuk indeks tertentu tersebut akan diatur dalam Peraturan Presiden.
4. Dalam keadaan tertentu, Pemerintah dapat menetapkan formula penghitungan Upah Minimum yang berbeda dengan formula penghitungan Upah Minimum biasa (keadaan tertentu dapat berupa kondisi luar biasa perekonomian global dan/atau nasional seperti bencana non alam pandemi).

5. penegasan kewajiban menerapkan struktur dan skala upah oleh pengusaha untuk pekerja/buruh yang memiliki masa kerja 1 tahun atau lebih.¹⁴

Tinjauan Yuridis Dalam Proses Pembentukan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Perpu dibuat dalam situasi yang darurat dan tidak normal serta proses pembentukannya juga berbeda dari pembentukan suatu undang-undang. Perpu dibentuk oleh presiden tanpa campur tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa, namun undang-undang dibuat atas persetujuan bersama presiden dengan DPR dalam kondisi situasi yang normal.¹⁵ Mengenai proses pembentukan perpu dan tata cara penyusunan rancangan perpu diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di Pasal 57 Peraturan Presiden tersebut dinyatakan dalam hal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan perpu.

Pada pasal 22 UUD 1945 pun telah memberi kewenangan terhadap presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara yang menyebabkan Undang-Undang tidak dapat langsung dibentuk karena keadaan memaksa namun kebutuhan akan pengaturan materiil dibutuhkan dengan segera.¹⁶ Selain penilaian subjektif presiden, parameter objektif dari penerbitan Perpu, dasarnya ada pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang pada pokoknya menyatakan bahwa ada tiga (3) syarat parameter dari yang namanya kegentingan memaksa, yaitu :

¹⁴ Rachman dkk., "Tinjauan Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."45

¹⁵ Rachman dkk., "Tinjauan Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."46

¹⁶ Rachman dkk., "Tinjauan Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."46

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadikekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karenaakan memerlukan waktu yang cukuplama sedangkan keadaan yangmendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Pembentukan Perpu Cipta Kerjadisebut oleh pemerintah saat ini sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yangpada pokoknya menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja itu inkonstitusional bersyarat. Dalam putusan tersebut menegaskan kepada pembentuk Undang-Undang agar segera melakukan perbaikan dalam kurunwaktu dua tahun. Hal tersebut dipertegasoleh Putusan Mahkamah konstitusi Nomor64/PUU-XIX/2021 yang menyatakan bahwa UU Cipta Kerja secara formal tidak sah berlaku, sampai ada perbaikan selama masa tenggang waktu dua tahun.¹⁷

Setelah Perpu ditetapkan olehpresiden dan diundangkan, presiden harusmengajukan Perpu tersebut dalam bentukRancangan Undang-Undang tentangpenetapan Perpu menjadi Undang-Undangkepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pengajuan Perpu kepada DPR harusdilakukan dalam persidangan berikutnya setelah Perpu disahkan oleh presiden. Hal yang dimaksud dengan persidangan berikutnya adalah masa persidangan DPR yang diantaranya hanya terdapat satu masareses. Pembahasan RUU tentang penetapan Perpu menjadi Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yangsama dengan pembahasan RUU pada umumnya.

¹⁷ Rachman dkk., "Tinjauan Penetapan Perrpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."46

DPR hanya dapat menerima atau menolak Perpu tersebut. Pembuatan peraturan dalam konteks yang lebih luas itu timbul sebagai permasalahan pengaturan terhadap masyarakat atau kehidupan sosial. Dewasa ini, masyarakat cenderung berpandangan bahwa pembuatan peraturan tidak lain adalah suatu kehendak politik yang menjadi sarat dengan kepentingan tertentu.¹⁸

Dalam rangka melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020 maka pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Alasan pemerintah menerbitkan Perpu ialah perpaduan antara lain adanya kebutuhan mendesak menghadapi ancaman ketidakpastian global baik yang terkait dengan ekonomi maupun geopolitik, kemudian adanya kekosongan hukum, sehingga perlu adanya kepastian hukum. Latar belakang lahirnya Perpu adalah negara perlu mengupayakan hak warga negara atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja. Perlu adanya upaya penyerapan tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya ditengah persaingan ketat saat ini. Untuk itu diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, serta percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.¹⁹

Selanjutnya Pemerintah menindaklanjuti dengan mengundang Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi undang-undang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Diundangkannya Perpu ini dilakukan DPR guna menghindari kekosongan hukum dan memenuhi kepastian hukum. Cipta Kerja diharapkan mampu

¹⁸ Rachman dkk., "Tinjauan Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum."47

¹⁹ Yitawati dkk., "Problematika Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Kluster Ketenagakerjaan Memberikan Perlindungan Dan Kesejahteraan Pekerja."100

menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi serta adanya tantangan dan krisis ekonomi global yang dapat menyebabkan terganggunya perekonomian nasional. Untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem: investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.²⁰

Pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai Undang-Undang sektor saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan. Upaya perubahan pengaturan yang berkaitan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja dilakukan melalui perubahan Undang-Undang sektor yang belum mendukung terwujudnya sinkronisasi dalam menjamin percepatan cipta kerja, sehingga diperlukan terobosan dan kepastian hukum untuk dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa Undang-Undang ke dalam satu Undang-Undang secara komprehensif dengan menggunakan metode omnibus yang dimuat dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.²¹

Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) dilakukan untuk

²⁰ Yitawati dkk., "Problematika Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan Memberikan Perlindungan Dan Kesejahteraan Pekerja."101

²¹ Yitawati dkk., "Problematika Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan Memberikan Perlindungan Dan Kesejahteraan Pekerja."101

mengharmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan juga menjawab kebutuhan hukum yang ada pada saat ini dalam upaya menjaga stabilitas perekonomian nasional saat ini dibutuhkan payung hukum yang jelas sebagai dasar pengambilan kebijakan oleh Pemerintah. Namun sampai saat ini, UU Cipta Kerja masih saja mengalami pro dan kontra bahkan saat ini masih dalam tahap sidang pengujian materi di Mahkamah Konstitusi dengan empat perkara sekaligus. Pertama, Perkara Nomor 40/PUU-XXI/2023 yang diajukan oleh 121 Pemohon yang terdiri atas 10 serikat pekerja dan 111 orang pekerja. Kedua, Perkara Nomor 41/PUU- XXI/2023 yang diajukan oleh Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (KSBSI). Ketiga, Perkara Nomor 46/PUU-XXI/2023 yang diajukan oleh 14 badan hukum. Keempat, Perkara Nomor 50/PUU- XXI/2023 yang diajukan oleh Partai Buruh.²²

B. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)

Kriteria “Kegentingan yang Memaksa” dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) seyogyanya diatur dengan detail dalam suatu peraturan perundang-undangan, agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun hingga saat ini, baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maupun PERPRES No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan tentang kewenangan Presiden menetapkan Peraturan pemerintah pengganti Undang-

²² Yitawati dkk., “Problematika Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan Memberikan Perlindungan Dan Kesejahteraan Pekerja.”102

Undang yang didasarkan pada hal ihwal kegentingan yang memaksa, tidak memuat parameter yang jelas mengenai kegentingan yang memaksa tersebut.²³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa kita sebut PERPU adalah peraturan yang dibuat oleh Lembaga eksekutif dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa kita sebut PERPU adalah peraturan yang dibuat oleh Lembaga eksekutif dalam hal ini adalah Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Maka proses pembentukannya tentu berbeda dengan sebuah Undang-Undang. Jika kita melihat dalam ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) memiliki hierarki, fungsi, dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam proses pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang. Penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 mengatakan bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) sebagai “*noodverordeningsrecht*” Presiden (hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa).²⁴

Proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) berjalan lebih singkat dan beberapa mata rantai prosesnya dipercepat, hal ini dikarenakan pembentukannya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa akan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Dalam ketentuan Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa penyusunan Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (PERPU) sebagai berikut:

²³ Faqih, “Proses Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”175

²⁴ Faqih, “Proses Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”175

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terlebih dahulu diajukan kepada DPR pada saat persidangan guna sinkronisasi dan harmonisasi.
2. Sebagaimana dijelaskan dalam ayat 1 yaitu dalam bentuk Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
3. Selanjutnya DPR dalam hal ini hanya memberikan persetujuan atau tidak menyetujui terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan pemerintah.
4. Apabila PERPPU memperoleh persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut akan ditetapkan menjadi Undang-Undang.
5. Dan sebaliknya jika PERPPU tidak memperoleh persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selanjutnya pembahasan mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di DPR dijelaskan dalam Pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011 bahwasanya Pembahasan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dijalankan sesuai dengan proses dan tahapan yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang pada umumnya.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuan PERPRES No. 87 Tahun 2014, Pasal 58 dikatakan bahwa, Presiden memberikan tugas penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Menteri sebagai pemrakarsa yang tugas dan tanggung jawabnya membawahi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Selanjutnya Menteri berkoordinasi 22 Maria Farida Indrati Soeprapto., Ilmu Perundang-

Undangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁵

Syarat Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Mengenai syarat-syarat pembentukan Perppu ketentuan normatifnya diatur dalam pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang lebih lanjut diatur dalam pasal 52 UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Terkait dengan “hal ihwal kegentingan memaksa” tidak diatur secara eksplisit dalam ketentuan normatif.²⁶ Hal ini mengakibatkan dimungkinkan kekaburan norma terhadap “hal ihwal kegentingan memaksa”. Perhatikan secara cermat kata-kata dalam “hal ihwal yang memaksa” yang terdapat pada ayat 1 Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sebagai syarat utama oleh pemerintah untuk bisa mengeluarkan Perppu. Secara a contrario, pemerintah tidak boleh, atau dilarang konstitusi, untuk menerbitkan Perppu manakala tak ada “hal ihwal kegentingan yang memaksa. 13 Apa arti dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”? Menurut penjelasan resmi UUD NRI Tahun 1945 frasa tersebut merupakan terjemahan dari *noodverordeningrecht*. Dalam bahasa hukum amerika ini sama dengan konsep *clear and present danger*, situasi bahaya yang terang benderang yang memaksa. Nood mengandung arti bahaya atau darurat, ordenen berarti mengatur, menyusun secara harafiah *noodverordeningrecht* bisa diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan bahaya/darurat.

Menurut Jimly Assidique, menyebutkan, setidaknya terdapat tiga kondisi keadaan darurat yang dapat mengakibatkan suatu kegentingan

²⁵ Faqih, “Proses Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”176

²⁶ Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (state of emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”230

memaksa, yaitu darurat perang; darurat sipil; dan darurat sipil (*innere not stand*). Darurat yang sifatnya darurat internal dapat timbul berdasar pada penilaian subjektif Presiden, yang selanjutnya bisa menjadi alasan bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu. Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) ada krisis (*crisis*), dan (2) kemendesakkan (*emergency*). Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian” *Ihwal Kegentingan Yang Memaksa*” Dalam Penerbitan Perppu”.

Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakkan (*emergency*) apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.²⁷ Dalam hal syarat-syarat Perppu Jimly Assidique memberikan tiga syarat materil terhadap pembentukan Perppu yaitu sebagai berikut:

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*
2. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
3. Tidak tersedi alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

²⁷ Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*state of emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”231

Sejalan juga dengan penjelasan di atas, bila merujuk dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/ PUU-VII/2009, khususnya pertimbangan hukum hakim (*ratio decidendi*) menjelaskan sebagai berikut:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

Tidak terlepas dari syarat-syarat pembentukan Perppu, terdapat juga pembagian atau pembedaan terhadap tipe-tipe Perppu Dalam UUD NRI Tahun 1945 ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22, yang mensyaratkan adanya dua kategori keadaan menurut UUD NRI 1945, yaitu Keadaan bahaya, dan Hal ihwal kegentingan yang memaksa.

C. Syarat-Syarat Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Syarat utama pembentukan Perppu adalah adanya kegentingan yang memaksa (*noodverordeningsrecht*), yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 merumuskan tiga syarat objektif tersebut:

Di Indonesia, perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintah untuk membentuk Perppu

dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan negara, dapat ditemukan landasan hukumnya dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 12 menegaskan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 22 menegaskan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”.²⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat diketahui adanya 2 (dua) kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency*) yakni Pertama, keadaan bahaya, dan Kedua, hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua kategori tersebut mempunyai makna yang sama sebagai keadaan darurat negara (*state of emergency*), namun keduanya mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaan bahaya lebih menekankan pada strukturnya (faktor eksternal) sedangkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (faktor internal).

Pasal 22 dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.²⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu keadaan darurat, serta dapat menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berdasarkan

²⁸ Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*state of emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”234

²⁹ Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*state of emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”235

atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemberlakuan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu Negara yang menganut system pemerintah presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tetap memperhatikan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk:

- a. Melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*).
- b. Membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*)
- c. Memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut.
- d. Menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut.
- e. Apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.

Karena itu, keadaan darurat tidak selamanya bersifat militer atau keadaan darurat perang yang memberikan wewenang kepada presiden untuk mengambil tindakan yang cepat dan tepat untuk menyelamatkan bangsa dan Negara.

A. Macam-macam Keadaan Darurat

Mengenai keadaan darurat atau yang lebih dikenal dengan “hal ihkwal kegentingan yang memaksa”, Bagir Manam meyakini bahwa unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: ada

krisis dan keadaan yang mengancam. Menurut Nuh, suatu keadaan yang krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak.³⁰

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat diketahui adanya dua kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya dari Negara atau keadaan darurat Negara, yakni keadaan bahaya dan keadaan darurat yang bersifat memaksa. Pengelompokan mengenai macam-macam dalam keadaan darurat terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

Emergency de facto dan de jure. Keadaan darurat sering kali dipahami secara umum dan sangat abstrak sehingga apa yang sesungguhnya dimaksud dengan keadaan darurat (*state of emergency*) itu menjadi kabur. Beberapa kualifikasi atau kata sifat yang biasa dinisbatkan dengan keadaan darurat atau *state of emergency* itu misalnya, adalah *emergency de facto and emergency de jure, serta institutionalised dan ambiguous emergency*. Bentuk tindakan kekuasaan darurat. Semua bentuk dan corak keadaan darurat melibatkan peran kekuasaan untuk mengatasinya. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi mengenai berbagai bentuk, corak, jenis tindakan kekuasaan yang diterapkan dalam keadaan yang disebut sebagai keadaan darurat (*state of emergency*).³¹

Sistem norma hukum. Dalam keadaan bahaya atau darurat, norma-norma hukum yang biasa diterapkan dalam keadaan normal tidak dapat diterapkan dalam keadaan tidak normal (*state emergency, etat de siege, atau state of exception*). Oleh karena itu diperlukan adanya norma hukum yang tersendiri agar kekuasaan Negara dapat berjalan sebagaimana mestinya.

³⁰ Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (*state of emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang."236

³¹ Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (*state of emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang."238

Adapun bentuk-bentuk peraturan yang berlaku atau yang dapat diberlakukan dalam keadaan darurat itu ialah:

1. Peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan untuk memberlakukan keadaan darurat.
2. Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam masa keadaan darurat. Dalam konteks Indonesia, bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan kelompok yang pertama dapat meliputi.
 - a) UUD 1945.
 - b) UU tentang keadaan bahaya yang secara khusus lebih dulu harus disusun untuk mengatur keadaan darurat dimaksud sesuai amanat Pasal 12 UUD 1945.
 - c) Keputusan Presiden atau peraturan Presiden yang ditetapkan dalam pemberlakuan keadaan darurat atau keadaan bahaya dimaksud.
 - d) Peraturan-peraturan perundang-undangan lain dari masa sebelumnya yang dalam keadaan bahaya dianggap masih berlaku dan tetap diperlukan.

Presiden setidaknya menjadikan peraturan tersebut sebagai pegangan atau sumber hukum bagi dalam menentukan pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat.³² Setelah keadaan semacam itu diberlakukan secara resmi, penguasa keadaan darurat tentu tetap berwenang menetapkan peraturan-peraturan dalam menjalankan kekuasaannya. Itulah sebabnya maka apabila dicermati ketentuan UUD 1945 maka terdapat tiga unsur penting secara

³² Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (state of emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang."237

kumulatif yang membentuk keadaan darurat bagi Negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

- a. Unsur adanya ancaman yang membahayakan (dangerous threat).
- b. Unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (reasonable necessity).
- c. Unsur adanya keterbatasan waktu (limited time) yang tersedia.

Suatu keadaan darurat Negara harus berdasar pada prinsip proposionalitas yang dikenal dalam hukum internasional. Secara inheren prinsip proposionalitas dianggap memberikan standar mengenai kewajaran.³³ Kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat bersifat proposional, wajar atau setimpal sehingga tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri.

Untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat harus memenuhi syarat-syarat baik syarat materil maupun syarat formil. Syarat materil yakni harus ada lembaga Negara baru yang berkaitan dengan keadaan darurat tersebut dan harus pula dilengkapi dengan kewenangan baru untuk bertindak dan syarat formilnya adalah bahwa lembaga Negara yang baru tersebut harus bertindak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks Negara Indonesia, beberapa syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat, adalah sebagai berikut:

- a. Pernyataan atau deklarasi berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk tertentu yaitu dengan keputusan presiden sedangkan pengaturan materil yang diperlukan dalam keadaan

³³ Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (state of emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang."238

darurat tersebut dituangkan dalam bentuk perppu sebagaimana dimaksud oleh UUDNRI 1945;

- b. Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya presiden, bukan pejabat yang lain;
- c. Perpres (peraturan presiden) dan perppu yang dimaksud di atas disahkan dan ditanda tangani oleh presiden serta diundangkan dalam lembaran Negara sebagaimana mestinya;
- d. Perppu hendaknya menentukan dengan jelas ketentuan-ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan oleh berlakunya perppu tersebut;
- e. Perpres yang dimaksud harus menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah republik Indonesia, misalnya apakah perppu itu berlaku untuk seluruh wilayah nasional atau hanya berlaku di daerah tertentu saja, seperti halnya di provinsi tertentu atau di kabupaten tertentu;
- f. Perppu dan perpres tersebut harus pula menentukan dengan pasti lama berlakunya keadaan darurat tersebut. Jika pembatasan semacam itu tidak ditegaskan, berarti keppres atau perppu tersebut hanya berlaku selama masa persidangan DPR sampai dibukanya kembali masa persidangan berikutnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 UUDNRI 1945;
- g. Segera setelah diberlakukkan perppu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana mestinya. Jika dalam masa persidangan berikutnya DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya, maka perppu harus dinyatakan dicabut oleh presiden.