

BAB IV

ANALISIS YURIDIS MAKNA KEADAAN DARURAT TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022

A. Putusan Mahkamah Konstitusi 2009

1. Keadaan yang memaksa

Menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Presiden dalam mengeluarkan Perppu memiliki tiga syarat sebagai parameter salah satu adanya hal “kegentingan yang memaksa” bagi presiden untuk mengeluarkan Perppu, yaitu: adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Perppu sebagai *emergency* legislation yang didasarkan pada alasan *innerenoot stand* (keadaan darurat yang bersifat internal) dalam keadaan mendesak dari segi substansi, dan kegentingan dari segi waktunya.

Sementara itu, hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan syarat konstitutif yang menjadi dasar kewenangan Presiden dalam menetapkan perppu. Apabila tidak dapat menunjukkan syarat nyata keadaan itu, presiden tidak berwenang menetapkan perppu. Perppu yang ditetapkan tanpa adanya hal kegentingan maka batal demi hukum (*null and void*), karena melanggar asas legalitas yaitu dibuat tanpa wewenang. Hal ihwal kegentingan yang memaksa juga harus menunjukkan beberapa syarat adanya krisis, yang menimbulkan

bahaya atau hambatan secara nyata terhadap kelancaran menjalankan fungsi pemerintahan.¹

Pemaknaan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang cenderung bersifat subjektif dari Presiden dapat menimbulkan anomali dalam penyelenggaraan pemerintah. Hal ini dikarenakan syarat-syarat pembentukan perppu yang dapat diukur secara objektif sehingga memberi peluang kepada presiden untuk menyalah gunakan kekuasaan (*abuse of power*) atau kesewenang-wenangan (*arbitrary action*). Oleh karena itu, untuk mengantisipasi perbuatan penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang melalui instrument perppu maka perlu pengaturan secara objektif tentang pengertian dan syarat-syarat “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut.²

Istilah legal terms keadaan darurat menurut UUD 1945, yaitu “keadaan bahaya” dan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Kedua istilah itu jelas berbeda satu sama lain. Ketentuan pasal 22 UUD 1945 itu adalah dasar untuk membuat peraturan perundang-undangan (*extraordinary rules*), dan bukan untuk melakukan tindakan darurat (*exstraordinary rules*) yang dinamakan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang atau lazimnya disebut perppu. Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga (3) unsur penting yang membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

- a. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*)

¹ Fudika dkk., “Tinjauan Yuridis kedudukan Peraturan Pemeriah Pengganti Undang-Undang Dalam Menakar Negara Berada Dalam Hal Ikhwal Kegentingan Memaksa oleh Presiden.”103

² Fudika dkk., “Tinjauan Yuridis kedudukan Peraturan Pemeriah Pengganti Undang-Undang Dalam Menakar Negara Berada Dalam Hal Ikhwal Kegentingan Memaksa oleh Presiden.”108

- b. Unsur kebutuhan hukum yang mengharuskan (*reasonable necessity*)
- c. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*).

Keadaan bahaya yang ditentukan dalam pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sementara kegentingan yang memaksa dalam pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan “kebutuhan hukum” yang bersifat keterpaksaan (*force majeure*) atau kemendesakan (*uegent*) yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas karena telah ada bahaya yang nyata atas ketertiban umum (*grave and present danger*). Hal ini sesuai dengan doktrin “*immediacy*” (kemendesakan). Di satu pihak ada unsur *reasonable necessity*, tetapi di pihak lain terdapat kendala “*limited time*”. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 lebih menekan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur *reasonable necessity* dan *limited time* serta tidak menekankan sifat ancaman bahaya (*dangerous threat*). Berbeda dengan keadaan bahaya seperti dimaksud Pasal 12 mensyaratkan adanya:³

- a. Unsur bahaya (*dangerous threat*)
- b. Kebutuhan (*reasonable necessity*)
- c. Kegentingan waktu (*limited time*)

Bagir Manan mengungkapkan bahwa unsur “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22 harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: yang pertama adanya krisis dan yang kedua adanya kemendesakan. Suatu keadaan itu dapat dikatakan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak. (*a grave and sudden disturbance*). Sementara kemendesakkan (*emergency*), apabila adanya

³ Purnomo dkk., “Konstruktur Hukum Pemberlakuan Negara Dalam Keadaan Darurat Berdasarkan Kaidah Kegentingan Yang Memaksa.”180

terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.

Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang merupakan bentuk peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Perundang-Undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemah dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* berarti sesuai dengan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan Undang-Undang, sehingga terjemah *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan merupakan hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum. Hukum Tata Negara Darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang Negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.⁴

AALF Van Dulleman dalam bukunya *staatsnoodrecht en democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata Negara darurat yaitu: pertama, eksistensi Negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan ; kedua, tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; ketiga, tindakan tersebut bersifat sementara; keempat, ketika tindakan diambil, perlemen tidak bisa secara nyata dan bersungguh-sungguh. Bagi dulleman,

⁴ Purnomo dkk., "Konstruktur Hukum Pemberlakuan Negara Dalam Keadaan Darurat Berdasarkan Kaidah Kegentingan Yang Memaksa."181

keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif. Hukum tata Negara darurat juga dikenal hukum keadaan darurat subjektif dan objektif.⁵

Menurut Bagir Manan, bahwa kriteria dikeluarkannya perppu oleh presiden yaitu:

- a. Dikeluarkan dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa.
- b. Tidak mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD.
- c. Tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga Negara.
- d. Tidak boleh ada perppu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga Negara.
- e. Hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, bahwa pengguna instrument hukum berupa pembentukan perppu sangat ditentukan oleh kondisi dan kebutuhan yang memerlukan peraturan yang bersifat mendesak dimana aturan hukumnya belum ada atau hukum tidak mampu lagi mengakomodasi kepentingan penyelenggaraan pemerintah Negara.⁶ Berdasarkan pertimbangan putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menurut tafsir mahkamah konstitusi bukan hanya

⁵ Sulistiono dan Boediningsih, “Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi.”257

⁶ Sulistiono dan Boediningsih, “Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi.”261

menyangkut keadaan bahaya tetapi juga harus diartikan dalam keadaan yang harus memenuhi tiga syarat, yaitu:⁷

- a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang.
- b. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai.
- c. 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.

2. Alasan pemerintah menerbitkan Perppu terkait keadaan yang memaksa.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu cara yang diberikan kepada Presiden untuk merespons situasi mendesak atau genting yang membutuhkan penanganan segera. Kewenangan ini tercantum dalam Pasal 22 UUD 1945, yang memungkinkan Presiden untuk mengesahkan sebuah Perppu dalam kondisi tertentu, terutama apabila proses legislasi biasa dianggap tidak memadai untuk mengatasi situasi yang ada. Namun, praktik penerbitan Perppu kerap menjadi perdebatan, khususnya terkait keabsahan alasan kegentingan yang mendasarinya. Dalam kasus Perppu Nomor 2 Tahun 2022, pemerintah beralasan bahwa kondisi perekonomian global yang tidak menentu, kebutuhan menjaga stabilitas investasi, serta tanggapan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor

⁷ Sulistiono dan Boediningsih, "Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi."262

91/PUU-XVIII/2020 menjadi dasar kegentingan yang memaksa. Perppu ini dikeluarkan untuk mengatasi potensi stagnasi dalam pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat.⁸

Pemerintah berdalih bahwa tanpa Perppu, ketidakpastian hukum dapat berdampak serius pada kepercayaan investor dan keberlanjutan pembangunan ekonomi. Tetapi alasan ini mengundang kritik dari berbagai pihak. Salah satu permasalahan utama adalah apakah penerbitan Perppu benar-benar memenuhi kriteria kegentingan yang memaksa sebagaimana dijabarkan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan tersebut menguraikan bahwa Perppu hanya dapat diterbitkan jika terdapat keadaan mendesak yang mengakibatkan kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi melalui mekanisme legislasi biasa. Banyak yang berpendapat bahwa ancaman terhadap stabilitas investasi dan ekonomi global belum tentu menciptakan kekosongan hukum yang memenuhi syarat tersebut.⁹

Langkah pemerintah ini juga dinilai minim melibatkan masyarakat dalam prosesnya. Partisipasi publik adalah elemen fundamental dalam pembentukan kebijakan yang bertanggung jawab, terutama kebijakan yang memiliki dampak luas. Dalam demokrasi, keterlibatan masyarakat tidak hanya meningkatkan legitimasi moral suatu kebijakan tetapi juga memungkinkan pemerintah untuk memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara lebih mendalam.

Lebih dari itu kebijakan yang diambil tanpa partisipasi masyarakat yang bermakna dapat memunculkan berbagai resistensi, baik secara politik, sosial,

⁸ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."26

⁹ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."27

maupun hukum. Minimnya keterlibatan publik dalam proses penyusunan substansi Perppu dapat mengakibatkan kurangnya legitimasi moral, meskipun kebijakan tersebut sah secara hukum. Padahal, masyarakat adalah penerima dampak langsung dari kebijakan tersebut, sehingga suara mereka penting untuk memastikan bahwa Perppu mampu menjawab kebutuhan nyata tanpa menimbulkan polemik yang berlarut.¹⁰ Cakupan dampak yang luas dari Perppu menuntut analisis mendalam terkait konsekuensi jangka panjangnya. Kebijakan yang terburu-buru dan kurang terencana dapat menciptakan ketidakpastian hukum baru, mengganggu stabilitas sosial, atau bahkan memperburuk permasalahan yang ingin diselesaikan. Oleh karena itu, sebelum menerbitkan Perppu, Presiden perlu melakukan konsultasi mendalam dengan berbagai pihak, termasuk ahli hukum, akademisi, organisasi masyarakat, dan lembaga legislatif, untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut benar-benar tepat sasaran.¹¹

Transparansi dan akuntabilitas dalam proses penerbitan Perppu menjadi kunci penting untuk menghindari resistensi. Dengan melibatkan masyarakat secara aktif dan memberikan penjelasan yang jelas mengenai urgensi kebijakan tersebut, pemerintah dapat membangun kepercayaan publik serta meminimalkan potensi konflik di kemudian hari. Pada akhirnya, penerbitan Perppu bukan hanya soal merespons keadaan darurat, tetapi juga soal menjaga keseimbangan antara kekuasaan eksekutif, supremasi hukum, dan hak-hak masyarakat dalam negara demokratis. Dalam konteks Hukum Tata Negara Darurat, kewenangan khusus yang diberikan kepada pemerintah memiliki sifat terbatas, di mana keabsahannya berakhir ketika situasi darurat yang menjadi alasan utama penerbitannya tidak lagi relevan. Tindakan yang bersifat luar biasa ini hanya boleh digunakan untuk

¹⁰ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."27

¹¹ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."28

menyelesaikan persoalan yang benar-benar mendesak dan tidak dapat ditunda. Secara historis, alasan penerbitan Perppu tidak selalu seragam karena penafsiran terhadap kondisi yang memaksa bersifat tentatif. Hal ini sangat bergantung pada penilaian subjektif Presiden mengenai urgensi keadaan tertentu yang dianggap memerlukan solusi cepat melalui Perppu.

Tak adanya definisi yang jelas mengenai istilah "kegentingan" membuka peluang untuk menafsirkannya secara bebas. Membuka kemudahan bagi Presiden menyalahgunakan kewenangannya yang terbuka peluang terjadinya pola pemerintahan yang otoriter. Salah satu penyalahgunaan kewenangan terhadap wewenang diterbitkannya Perppu, adalah pada masa pemerintahan Fernando Affonso Collor de Mello, Presiden ke-32 Brasil. Selama menjabat sebagai presiden, de Mello mengeluarkan hingga 160 Perppu tanpa dibahas maupun dikonsultasikan kepada kongres negara.¹²

B. Analisis Makna Keadaan Yang Memaksa Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022

1. Analisis Makna Keadaan Darurat

Negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Indonesia merupakan salah satu negara hukum yang memiliki konsep sebagai negara berdasarkan konstitusional, menganut asas demokrasi, mengakui dan melindungi hak asasi manusia

¹² Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."29

serta peradilan yang bebas dan tidak memihak. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia merupakan Negara Hukum”. Hal ini berarti segala tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan atas hukum yang berlaku.¹³

Oleh karena itu, Indonesia sebagai Negara Hukum memiliki peraturan perundangundangan yang berfungsi sebagai upaya dan pedoman dalam penegakan hukum. Dasar hukum tertinggi di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang selanjutnya ditulis dengan UUD 1945. UUD 1945 merupakan hukum dasar yang tertulis, kedudukan dan fungsi dasar dari UUD 1945 merupakan pengikat bagi pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, warga negara, serta sebagai hukum dasar yang memuat norma-norma yang harus ditaati dan dilaksanakan.

Pada hakekatnya, substansi dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang selanjutnya ditulis dengan singkatan Perppu seharusnya berlandaskan Pancasila sebagai norma dasar yang berlaku di Indonesia, dan tidak bertentangan dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Amandemen ke-4. Eksistensi Perppu dapat dijadikan sumber hukum untuk Peraturan Perundang-Undangan yang berada dibawah Perppu, dan Perppu seharusnya bersumberkan dari Peraturan Perundang-Undangan yang berada lebih tinggi tingkatannya.¹⁴

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak

¹³ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”362

¹⁴ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”362

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Hal ini menunjukkan bahwa sejatinya Perppu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai Undang-Undang. Selain itu “Kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan suatu Perppu tidaklah sama pengertiannya dengan “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945, meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu. Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 sangat tergantung subyektivitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR.

Namun berbeda dengan Undang-Undang, masa berlaku Perppu hanya sampai dengan persidangan DPR yang terdekat dengan tanggal penetapan Perppu tersebut. Selanjutnya, dibutuhkan kepastian dari DPR apakah menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut. Bentuk pengajuan Perppu ke DPR dilakukan dengan pengajuan rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu tersebut sehingga menjadi Undang-Undang. Jika DPR menyetujui Perppu tersebut maka rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dapat disahkan menjadi Undang-Undang, namun jika DPR menolak maka Perppu tersebut tidak berlaku dan Presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang mengenai pencabutan Perppu yang mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.¹⁵

Pencabutan Perppu juga sudah ditentukan dalam Pasal 22 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Jika suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan

¹⁵ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”363

Perwakilan Rakyat maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut dicabut”.

Sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan, maka seharusnya Perppu bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan hukum dasar di dalam Peraturan Perundang-Undangan serta dapat menjadi sumber hukum Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah. Pada konsepnya dapat dikatakan Perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya dapat ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, namun karena keadaan kegentingan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah maka kedudukan Perppu yang paling rasional dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan yaitu setara dengan Undang-Undang.¹⁶

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Guna menyusun suatu Peraturan Perundang-Undangan, maka landasan konstitusional mempunyai peran sangat penting dan strategis karena konstitusi merupakan hukum dasar di suatu bangsa. Kedudukan konstitusi sebagai hukum dasar suatu bangsa atau negara maka secara hierarki semua Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh negara haruslah dari dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Meskipun memiliki sifat hierarkis, bukan berarti dalam hal perumusan dan penetapan suatu Peraturan Perundang-Undangan harus bersumber atau merupakan rincian teknis dari Peraturan Perundang-Undangan yang terletak di atasnya. Meskipun, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat UUD 1945 sebagai jenis dan

¹⁶ Triadi dan Dr. Arfa'I, S.H., M.H., "Analisis Perppu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022."364

hierarki Peraturan Perundang-Undangan, namun tata cara pembentukan dan perubahan UUD 1945 tidak di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1945 tersebut. Hal ini dikarenakan kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar Perundang-Undangan.

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan fundamental mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, pengaturan perencanaan Peraturan Perundang-Undangan, dan simplifikasi sistematika penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.³ Artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁷

Saat ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal yang baru dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tersebut adalah pengaturan mekanisme pembahasan rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam satu periode untuk dibahas kembali guna memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. MK menimbang bahwa ketentuan Pasal 22 UUD 1945 berisi tiga hal yakni pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat Perppu, sebuah kewenangan yang hanya

¹⁷ Triadi dan Dr. Arfa'I, S.H., M.H., "Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022."364

dapat digunakan dalam keadaan kegentingan yang memaksa, serta Perppu tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya.¹⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka Pasal 22 ini sebenarnya memberikan kewenangan kepada presiden dalam pembentukan perppu, karena perppu ini juga perlu untuk dibuat dan dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak secara tepat dengan tidak lepas dari kewenangan DPR. Berdasarkan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 terlihat jelas bahwa MK menyadari betul jika rumusan Pasal 22 UUD 1945 dikaji dengan penafsiran gramatikal semata, maka norma yang secara eksplisit memberikan kewenangan uji Perpu terhadap UUD 1945 kepada MK tidaklah ditemukan.

Perihal mengenai hal ihwal “Kegentingan memaksa” tersebut memang hanya dijelaskan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, sehingga dalam pelaksanaannya terjadi kekosongan norma perihal “Kegentingan memaksa” dalam pembuatan Perppu oleh Presiden. Kondisi ini dapat menimbulkan peluang terjadinya kesalahpahaman mengenai hal ihwal “Kegentingan memaksa” dalam pembentukan Perppu yang akan menimbulkan polemik dan keresahan tersendiri bagi masyarakat dan kemudian dapat menurunkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan menurunkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹

Tahapan pembentukan Perppu telah diatur pada Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 58

¹⁸ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”364

¹⁹ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”366

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Diawali dengan Presiden memberikan tugas penyusunan Rancangan Perppu kepada Menteri sebagai pemrakarsa yang tugas dan tanggung jawabnya membawahi materi yang akan diatur dalam Perppu tersebut.²⁰ Rancangan Perppu yang telah selesai disusun oleh menteri diajukan kepada presiden untuk dilakukan penetapan. Pasca Perppu ditetapkan oleh presiden, selanjutnya kementerian pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu sebagai Undang-Undang yang dilakukan oleh Panitia Antar Kementerian atau Non Kementerian. Selanjutnya pemrakarsa menyampaikan hasil dari harmonisasi, penyatuan, dan pemantapan visi panitia Rancangan Undang-Undang kepada presiden.

Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu diajukan kepada DPR oleh Presiden, apabila disetujui dalam Rapat Paripurna maka Perppu ditetapkan sebagai Undang-Undang. Namun apabila tidak mendapat persetujuan DPR, Rancangan Undang-Undang tersebut wajib dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku. Secara umum proses pembentukan Perppu hampir mendekati dengan proses pembuatan Undang-Undang namun lebih singkat dan dipercepat, hal ini wajar sebab pembentukannya dilakukan dalam kondisi kegentingan yang memaksa.²¹

Pasal 22 UUD 1945 ayat (1) tegas mengatur bahwa Perppu diterbitkan “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.” namun parameter kegentingan memaksa belum dijelaskan lebih lanjut baik di konstitusi maupun peraturan perundan-gundangan lainnya, ketidakjelasan mengenai konsep kegentingan yang mendesak yang mendasari

²⁰ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”622

²¹ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”622-623

penerbitan Perppu kerap menjadi perdebatan di kalangan ahli hukum dan praktisi hukum. Tingginya wewenang yang dimiliki oleh Presiden dalam mengatur berbagai aspek dalam tata kelola pemerintahan (termasuk dalam hal penerbitan Perppu) menimbulkan kekhawatiran bahwa hal tersebut berpotensi disalahgunakan oleh Presiden untuk tujuan-tujuan politik atau tertentu. Untuk meminimalisir abuse of power presiden dalam menerbitkan Perppu, frasa “kegentingan yang memaksa” kemudian ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU- VII/2009. Berdasarkan *ratio decidendi* putusan tersebut, terdapat tiga parameter untuk menentukan kondisi kegentingan yang memaksa.

Pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai. Ketiga, 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.²²Unsur kegentingan yang memaksa harus memiliki ciri umum yaitu. Pertama, ada krisis (*Crisis*). Kedua, ada kemendesakan (*Emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakan apabila terjadi 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 dan wajar (*Reasonableness*) yang apabila tidak diatur segera menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun jalannya pemerintahan. Sedangkan menurut Jimly Ashidique syarat materiil dalam penetapan Perppu itu ada 3, yaitu:

²² Firdaus, S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”623

- a. Ada kebutuhan yang mendesak atau bertindak *Reasonable necessity*;
- b. Waktu yang tersedia terbatas (*Limited Time*) atau terdapat kegentingan waktu;
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perppu adalah satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Jika ketiga persyaratan ini telah terpenuhi, maka presiden, sebagai kepala pemerintahan dengan kewenangan konstitusionalnya, secara otomatis memiliki wewenang untuk mengatur segala hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan Negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya.²³

Materi Muatan yang dapat dimasukkan ke dalam Perppu tentu akan bervariasi tergantung pada kebutuhan praktisnya. Bahkan ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diatur melalui Perppu selama ini bertujuan untuk mengatasi situasi darurat guna melindungi seluruh bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.²⁴ Bagir Manan menegaskan bahwa, dalam praktiknya, istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tidak hanya merujuk pada ancaman atau situasi genting yang terkait dengan Negara atau banyak orang. Sedangkan Muh.Yamin berpendapat bahwa apakah keadaan darurat tersebut ada atau tidak, itu tergantung pada penilaian dan kebijaksanaan pemerintah. Penilaian mengenai apakah terdapat situasi darurat negara yang menghasilkan kegentingan yang memaksa secara objektif baru bisa

²³ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”624

²⁴ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”625

dianggap terjadi ketika Perppu itu disetujui atau disahkan oleh DPR sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 22 UUD NRI tahun 1945.

Tentunya dalam pembentukan peraturan perundangundangan yang ideal apapun jenisnya harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), dan juga berdasarkan pada asas-asas hukum umum (*algemen rechtsbeginselen*) yang di dalamnya memuat asas negara berdasar atas hukum (*rechstaat*) pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi Negara serta kedaulatan rakyat. Negara hukum menjadi dasar yang berlaku secara universal dalam bekerjanya sistem hukum dan pemerintahan. Selain memenuhi syarat yang ada pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, telah dijelaskan pula bahwa pembentukan Perppu harus berdasarkan asas-asas materi muatan peraturan perundangundangan agar keadaan darurat dapat diatasi melalui Perppu yang berlandaskankeadilan, kepastian sehingga semua pihak dapat merasakan kemanfaatannya.²⁵

Lantas apakah Perppu Cipta Kerja sudah memenuhi keduanya?. Berakhirnya tahun 2022, Presiden Joko Widodo menerbitkan Perppu Cipta Kerja yang terdiri dari 186 pasal dan 1.117 halaman dengan dilatar belakangi kebutuhan mendesak akan ketidakpastian global dan kondisi dunia yang tidak sedang baik-baik saja mulai aspek ekonomi maupun geopolitik. Itu sebabnya, pemerintah perlu mempercepat dalam mengantisipasi kemungkinan kondisi global di sektor ekonomi.

Apalagi banyak negara mengalami resesi global, peningkatan inflasi serta ancaman stagflasi. Sementara dari aspek geopolitik, situasi dunia dihadapkan dengan perang Rusia-Ukraina serta banyak konflik lainnya yang tak kunjung usai. Akibatnya, terjadi potensi krisis pangan, energi, keuangan dan perubahan iklim. Apakah benar

²⁵ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”626

Penerbitan Perppu Cipta Kerja sudah memenuhi unsur kegentingan yang memaksa?. Publik justru menganggap Perppu tersebut sebagai ‘jalan pintas’ untuk tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUUXVIII/2020.²⁶

Untuk mengukur hal tersebut kita dapat merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU- VII/2009 Parameter pertama yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat. Melihat konsideran pembentukannya, sesungguhnya Perppu Cipta Kerja belum memiliki urgensi yang mendesak dan rasional bahkan spekulatif, padahal Perppu dibentuk untuk suatu peristiwa konkrit yang mendesak. Meskipun kegentingan memaksa yang menjadi dasar penerbitan Perppu merupakan hak subjektif Presiden, sebagai negara hukum demokratis, subjektifitas tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan dan diukur. Kondisi ketidakpastian perekonomian global dapat dikatakan justru bertolak belakang dengan prestasi ekonomi Indonesia yang disampaikan Presiden dalam KTT G20 Tahun 2022 dimana Indonesia menjadi tuan rumah atau presidensi, Presiden mengatakan bahwa inflasi RI yang masih di bawah level 5 persen dan pertumbuhan ekonomi di atas 5 persen menjadikan ekonomi Indonesia sebagai salah satu yang terbaik di antara negara-negara G20. Hal ini menunjukkan Perppu dapat dikatakan dibentuk dalam kondisi “memaksa keadaan darurat, bukan “keadaan darurat yang memaksa.”²⁷

Menurut Yusril Ihza Mahendra Pakar Hukum Tata Negara, penerbitan Perppu tidaklah bertentangan dengan prinsip Hukum Tata Negara di Indonesia. Menurutnya, Perppu adalah hak konstitusional Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa,

²⁶ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”⁶²⁷

²⁷ Firdaus,S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja.”⁶²⁸

Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang." Yusril juga menilai bahwa penerbitan Perppu ini merupakan langkah strategis dan visioner dari pemerintah untuk mencegah serta mengurangi dampak negatif gejolak ekonomi global terhadap perekonomian Indonesia.²⁸ Di sisi lain ada Denny Indrayana pakar Hukum Tata Negara yang juga menolak penerbitan Perppu Cipta Kerja. Ia berpendapat bahwa secara konstitusional, koreksi terhadap undang-undang seharusnya dilakukan melalui MK. Oleh karenanya, penerbitan Perppu Cipta Kerja dianggap langkah keliru dalam menanggapi Putusan MK No. 91/2020. Denny juga menegaskan bahwa Perppu ini tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan untuk penerbitannya, seperti adanya kondisi kegentingan yang memaksa, kewajiban untuk mendapatkan persetujuan DPR pada masa sidang berikutnya, serta pencabutan Perppu jika tidak disetujui oleh DPR).

Perlu dipahami makna dari ketidaksesuaian antara penerbitan Perppu Ciptaker terhadap perintah Mahkamah Konstitusi merupakan suatu tindakan yang tidak bertanggungjawab. Mengingat keberadaan dari Mahkamah Konstitusi sebagai *constitutional organ* (unsur penting konstitusional) yang kewenangan serta fungsinya dijamin oleh konstitusi negara. Artinya, pelanggaran konstitusi adalah sebuah tindak pengkhianatan terhadap negara serta berpotensi menjadi panggung permulaan dari sebab-akibat dilaksanakannya pemakzulan Presiden.²⁹ Hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 7A UUD NRI 1945 yang menyebutkan: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak

²⁸ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."32

²⁹ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."32-33

pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden".

Satria Unggul Wicaksana, seorang pakar hukum dari Universitas Muhammadiyah Surabaya, berpendapat bahwa Perppu Cipta Kerja adalah sebuah salinan langsung (copy-paste) dari Undang-Undang Cipta Kerja sebelumnya. Konsideran (pertimbangan) huruf f dalam Perppu Cipta Kerja menyatakan bahwa untuk melaksanakan Putusan MK No. 91/2020, perlu dilakukan perbaikan dengan mengganti Undang-Undang Cipta Kerja yang lama. Selain itu, konsideran lainnya (a, b, c, d, e, g, h, dan i) pada intinya menjelaskan bahwa masalah resesi ekonomi global menjadi alasan yang digunakan untuk memenuhi syarat "kegentingan yang memaksa" sebagai dasar penerbitan Perppu tersebut. Meski ada penolakan. Putusan MK No. 54/2023 justru menyetujui parameter kegentingan memaksa yang diajukan oleh pemerintah.³⁰

Menurut konsep ketatanegaraan standar pertanggungjawaban dalam menetapkan "kegentingan memaksa" harus didasarkan pada logika dan akal sehat. Maksudnya, sekadar perkiraan atau dugaan tidak cukup menjadi dasar yang sah untuk menyatakan suatu kondisi sebagai darurat. Sebelum menyatakan bahwa negara berada dalam masa darurat, ada tiga unsur yang harus dipenuhi, yaitu *necessity* (kebutuhan), *concreteness* (kekonkretan), dan *urgency* (urgensi). *Concreteness* berarti bahwa peristiwa kedaruratan harus jelas kapan dimulai dan kapan berakhir. Meskipun ancaman selalu ada, hanya peristiwa yang benar-benar terjadi dan dapat dipastikan yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan status kedaruratan negara.

Ketakutan akan dampak ekonomi global terhadap perekonomian Indonesia yang hanya berdasarkan dugaan semata tidak memenuhi unsur urgensi. Dengan demikian, "ihwal kegentingan yang memaksa" tidak terpenuhi yang seharusnya

³⁰ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."³³

menyebabkan Perppu Cipta Kerja dianggap cacat sejak awal dan bahkan seharusnya dibatalkan keberlakuannya. Presiden menilai keseimbangan ekonomi sebagai "kegentingan yang memaksa, namun pernyataan ini kontradiktif dengan pendapat beberapa pejabat negara, seperti Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati.

Pada 21 Desember 2022, sembilan hari sebelum diterbitkannya Perppu Cipta Kerja, Sri Mulyani menyatakan dalam diskusi Outlook Perekonomian Indonesia 2023 bahwa perekonomian Indonesia tetap dalam kondisi baik dan terus menunjukkan kinerja positif. Bahkan, di tengah kekhawatiran global, perekonomian Indonesia secara konsisten menunjukkan perkembangan yang positif di berbagai sektor. Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Tim Catatan Kajian Ekonomi Badan Riset dan Inovasi Nasional pada 31 Desember 2022, perekonomian Indonesia pada tahun 2023 diperkirakan menunjukkan kinerja positif. Bank Indonesia pada 2 Januari 2023 menyatakan bahwa tekanan inflasi pada 2022 tidak melebihi prediksi sebelumnya dan diperkirakan inflasi pada 2023 akan kembali ke target, yaitu sekitar $3,0\pm 1\%$. Ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi Indonesia tidak dalam keadaan darurat seperti yang digambarkan oleh penerbitan Perppu Cipta Kerja, yang seharusnya hanya diterbitkan dalam keadaan yang benar-benar mendesak. Keadaan yang lebih stabil ini tidak seharusnya memenuhi kriteria kegentingan yang memaksa untuk penerbitan Perppu.³¹

Alih-alih menutupi kelemahan fondasi ihwal kegentingan memaksa pembentukan Perppu Ciptaker, pejabat negara justru kembali mengungkapkan optimisme dan menjelaskan tidak adanya dampak signifikan krisis ekonomi global terhadap perekonomian Indonesia. Pernyataan ini tetap dikeluarkan meskipun telah terdapat 4 (empat) pengujian formil di Mahkamah Konstitusi yang sama-sama mempermasalahkan kegentingan memaksa di dalam penerbitan Perppu Ciptaker. Fakta

³¹ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."33

menunjukkan bahwa ketiadaan eksistensi dari kegentingan memaksa dalam pembentukan Perppu Ciptaker. Secara praktis, tak ada dampak besar yang signifikan dari adanya krisis ekonomi secara global terhadap kondisi perekonomian nasional. Artinya, kekhawatiran serta kecemasan berlebih dari Presiden hingga berujung pada pernyataan bahwa krisis ekonomi secara global sebagai landasan utama kedaruratan lahirnya Perppu Ciptaker merupakan tindakan berdasarkan asumsi belaka.³²

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan, penerbitan Perppu Cipta Kerja jauh melenceng dari prinsip-prinsip yang diatur dalam Putusan MK No. 91/2020, yang menekankan pentingnya meaningful participation (partisipasi masyarakat yang bermakna) dalam proses perbaikan undang-undang. Sifat mendesak dari Perppu, yang mengharuskan diberlakukannya aturan tersebut tanpa melibatkan aspirasi masyarakat, justru menjadi salah satu aspek yang dipertanyakan. Maka, pernyataan pemerintah bahwa krisis ekonomi global yang Insya Allah dalam waktu dekat akan menghantam perekonomian nasional, adalah alasan utama dirilisnya Perppu Ciptaker ini, menjadi kurang relevan.

Pandangan pemerintah yang mengedepankan kegentingan memaksa menjadi dasar penerbitan Perppu Ciptaker jelas bertentangan dengan hasil riset dan analisis beberapa lembaga pemerintah lainnya yang memperkirakan perekonomian Indonesia masih stabil dan tidak terlalu terpengaruh gejolak ekonomi dunia pada tahun 2023. Seperti pada pernyataan Sri Mulyani, Menteri Keuangan, perekonomian Indonesia pada tahun 2023 diperkirakan masih stabil, meski terdapat ketidakpastian ekonomi global. Begitu juga hasil analisis Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) yang memprediksikan perekonomian Indonesia pada tahun 2023 tetap positif.

Oleh karena itu klaim kegentingan memaksa sebagai dasar penerbitan Perppu Ciptaker tampaknya lebih didasarkan pada asumsi yang tidak berdasar dan bukan pada

³² Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."³⁴

keadaan darurat yang konkret. Dari perspektif tersebut, "kegentingan memaksa" sebagai syarat sah penerbitan Perppu tidak tercapai dan oleh karena itu Perppu Cipta Kerja yang kemudian disahkan menjadi UU Cipta Kerja baru seharusnya dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945, bukan diterima dan dilanggengkan.³³

Oleh sebab itu menurut analisis penulis sebagai di jelaskan di atas bawa tentang apakah alasan kepentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 sudah sesuai dengan peraturan pembentukan undang- undang, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa alasan itu belum memenuhi secara full kriteria yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi karena kengentingan memaksa harus berdasarkan pada kondisi jelas, terukur, nyata, dan bukan sekedar asumsi atau dugaan belaka yang tidak terkonfirmasi. Dalam Perppu Ciptaker ini tidak memenuhi kriteria dan harus dibatalkan.³⁴

Pengaturan Kepentingan Ihwal Kegentingan Memaksa Pada Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Dikeluarkannya Putusan MK. Pengaturan hal ihwal "kegentingan memaksa" dalam pembentukan Perppu memang sudah diatur dalam Undang-undang Dasar yaitu Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Akan tetapi ciri atau karakteristik mengenai hal ihwal "kegentingan memaksa" justru tidak dijelaskan secara terperinci dalam peraturan perundang-undangan. Tidak ada aturan lanjutan dari bunyi Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang dapat menjelaskan secara detail mengenai hal ihwal "kegentingan memaksa"

³³ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."³⁵

³⁴ Ainun, "Alasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Telah Sesuai Dengan Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan."³⁶

dalam pembentukan Perppu.³⁵ Seiring dengan perkembangan peraturan, maka Mahkamah Konstitusi selaku pihak yang berwenang untuk melakukan uji terhadap peraturan perundang-undangan juga memiliki kewenangan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Kewenangan MK untuk menguji Perppu ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat 1 UUD NRI tahun 1945 j.o. Pasal 10 ayat 1 huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi j.o Pasal 12 Ayat 1 huruf d Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan justru perihal hal ihwal “kegentingan memaksa” tidak tercantum dalam Pasal tersendiri dan hanya dicantumkan dalam Pasal 1 mengenai ketentuan umum. Bukan hanya itu, batasan mengenai hal ihwal “kegentingan memaksa” juga tidak dijelaskan dalam Undang-Undang tersebut. Selanjutnya setelah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang juga tidak ada pasal khusus yang mengatur mengenai batasan hal ihwal “kegentingan memaksa”.³⁶

Padahal inti dari penerbitan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya. Akan tetapi, hal ini tidak berlaku pada mekanisme pembentukan Perppu yang justru masih menimbulkan banyak polemik. Hal ini dikarenakan sesuai bunyi Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang

³⁵ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undang Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”370

³⁶ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undang Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.”371

menegaskan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Namun dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, baik itu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 maupun Undang Nomor 12 tahun 2011 justru tidak ada yang membahas mengenai hal ihwal “kegentingan memaksa”. Selain itu, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga tidak dijelaskan mengenai batasan kapan dan bagaimana Presiden menentukan hal ihwal kegentingan memaksa. Artinya tidak ada pengertian khusus mengenai “Kegentingan memaksa” tersebut menjadi kewenangan Presiden secara subjektif untuk menetapkan Perppu. Namun tidak berarti secara absolut hanya pada penilaian subjektif Presiden saja karena yang telah diuraikan di atas mengenai penilaian subjektif Presiden harus didasarkan pada keadaan objektif yaitu tiga syarat sebagai parameter mengenai kegentingan yang memaksa.

Sementara itu dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 sudah diterbitkan dan dibatasi mengenai 3 hal ihwal “kegentingan memaksa”. Seharusnya batasan hal ikhwal mengenai “Kegentingan memaksa” tersebut tidak hanya berada pada putusan MK tetapi juga harus diatur dan dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangn supaya tidak terjadi kekosongan norma, sehingga perlu adanya revisi mengenai Undang-Undang pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yang didalamnya juga mengatur tentang 3 hal ihwal “kegentingan memaksa” sebagaimana yang tercantum dalam putusan MK.³⁷

Maka seharusnya Mahkamah Konstitusi memerintahkan Pembuat Undang-Undang untuk membuat Undang-Undang mengenai hal ihwal “kegentingan memaksa”. Akan tetapi pada faktanya sampai saat ini hal ikhwal mengenai “Kegentingan

³⁷ Triadi dan Dr. Arfa'I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangn Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.,” 372.

Memaksa” belum diatur dalam Undang-Undang, baik itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pemberntukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memang termasuk dalam jenis peraturan perundang-undang yang keberadaannya sudah disebutkan secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerundangUndangan. Namun Perppu tetap berbeda dengan Undang-Undang, karena masa berlaku Perppu sangat singkat yakni sampai dengan persidangan DPR yang terdekat dengan tanggal penetapan Perppu tersebut. Intinya hak seorang Presiden untuk mengeluarkan Perppu merupakan hak prerogatif, namun penggunaan hak itu harus didasarkan pada alasan-alasan atau syarat-syarat yang jelas dan ketat. Hal ini berarti terjadi kekosongan norma mengenai pengaturan hal ihwal “kegentingan memaksa” dalam pembentukan Perppu karena tidak ada penjelasan batasan hal ihwal “kegentingan memaksa” dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kondisi ini tentu menimbulkan pertanyaan mengingat Perppu juga menjadi salah satu hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang akan melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru dan akibat hukum baru. Apabila tidak ada aturan pembatasan yang jelas maka keberadaan Perppu justru akan menimbulkan polemik dalam tata peraturan perundang-undangan di Indonesia.³⁸

2. Keadaan Darurat Menurut Siyasah Sariyy’ah

Siyasah dalam peradaban kaum muslim mengatur berbagai bentuk tentang tata cara memimpin, dan membangun pemerintahan. Siyasah secara garis besarnya terbagi

³⁸ Triadi dan Dr. Arfa’I, S.H., M.H., “Analisis Perpu Sebagai Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU NO.12 Tahun 2022.,” 372.

menjadi dua yaitu yang pertama: siyasah wadh`iyyah ialah siyasah yang dikenal berdasarkan kepada pengalaman sejarah dan adat masyarakat dalam mengatur hidup manusia bermasyarakat dalam negara. Yang kedua, siyasah syar`iyyah yaitu siyasah yang berdasarkan syara` yang mengikut etika agama, moral dan memperhatikan prinsip-prinsip umum syariat dalam mengatur manusia hidup bermasyarakat dan bernegara dalam Islam. Akan tetapi dalam hal ini, Islam lebih mengacu pada siyasah syar`iyyah dari pada siyasah wadh`iyyah.

Siyasah di dalamnya juga mengatur hubungan antara manusia dengan manusia, manusia dengan lembaga, lembaga dengan lembaga, maupun negara dengan negara dengan ketentuan syariat Islam. Mayoritas ulama sepakat mengenai ke-harusan menyelenggarakan siyasah berdasarkan syara`. Siyasah atau pemerintahan sudah ada pada masa kepemimpinan Rasulullah saw. Siyasah syar`iyyah dalam Islam yang berkenaan dengan pola hubungan antar manusia yang menuntut terbagi menjadi tiga, yaitu siyasah dusturiyah, dauliyah, dan maliyah.

Dalam hukum Islam, kesukaran dijadikan hukum bagi dispensasi dan kemudahan syar`i. Maka ia mempunyai implikasi nyata dalam penetapan hukum dan fatwa. Sehingga penentuan konsep “kesukaran” dan kriteria yang ada di dalamnya merupakan suatu hal penting yang tidak dapat diremehkan dan merupakan keharusan untuk dikaji. *الضرورة تبيح المحظورات*. “keadaan darurat dapat membolehkan hal terlarang” Kalangan ulama ushul, yang dimaksud dengan keadaan darurat yang membolehkan seseorang melakukan hal-hal yang dilarang adalah keadaan yang memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Kondisi itu mengancam Jiwa dan atau anggota badan.
- b) Keadaan Darurat hanya dilakukan Sekedarnya dan dalam arti tidak melampaui batas.
- c) Tidak ada jalan lain yang halal kecuali dengan melakukan yang dilarang

Jadi dari kaidah ini dapat disimpulkan, bahwa dalam keadaan (sangat) terpaksa, maka orang diizinkan melakukan perbuatan yang dalam keadaan biasa terlarang, karena apabila tidak demikian, mungkin akan menimbulkan suatu kemudlorotan pada dirinya. Artinya keadaan darurat atau kebutuhan yang sangat mendesak itu membuat seseorang boleh mengerjakan yang terlarang dalam syara' Begitu pula dalam bernegara, suatu kondisi dimana keadaan negara dapat disebut darurat maka ketetapan hukum dalam bernegara akan mengikuti dan menyesuaikan selagi masih memenuhi kriteria darurat dan asas-asas keberlakuan keadaan darurat. Merujuk kembali pada kaidah fiqh tentang keadaan darurat tentunya pemerintah berhak mengeluarkan tindakan yang pada semestinya melanggar undang-undang demi tercapainya suatu kemaslahatan bagi negara maupun rakyat Indonesia.³⁹

C. Kekosongan Hukum

1. Makna Kekosongan Hukum

Purojo Wignjodipuro, SH dalam buku “Pengantar Ilmu Hukum” memberikan pengertian tentang hukum yakni „Hukum adalah mengatur tata tertib dalam kehidupan masyarakat serta mengatur peraturan-peraturan hidup yang bersifat memaksa, berisikan suatu perintah, larangan ataupun izin untuk tujuan membuat atau tidak membuat sesuatu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) cetakan kedua tahun 1989, “Kekosongan adalah perihal (keadaan, sifat, dan sebagainya) kosong atau kehampaan”, yang dalam Kamus Hukum diartikan dengan Vacuum yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan “kosong atau lowong”. Penggunaan

³⁹ Rohman, Moh Mujibur, Darurat Dalam Prespektif Fiqh Siyasah”. Jurnal Hukum Non Diskriminatif (JHND):2024. Vol. 2 No. 2. 101

terminologi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) adalah dapat diartikan sebagai “kekosongan norma hukum positif (*wet vacuum*)”, terminologi ini dimaksudkan untuk mempertegas pandangan bahwa hukum tidak pernah kosong, sebab dalam hukum tidak hanya yang tertulis dalam undang-undang (*the written law*), tetapi juga apa yang secara nyata berlaku dalam kehidupan masyarakat.⁴⁰

Kekosongan norma hukum positif terjadi oleh adanya ketidakseimbangan antara kebutuhan praktek dengan ketersediaan hukum positif. Kekosongan hukum merupakan suatu keadaan atau peristiwa karena ada hal yang belum diatur undang-undang sehingga undang-undang tidak dapat dijalankan dalam situasi dan keadaan tertentu. Tidak ada pengertian atau definisi yang baku mengenai kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), namun secara harafiah dapat diartikan sebagai berikut: Hukum atau recht Menurut Kamus Hukum, recht secara obyektif berarti undang-undang atau hukum. Grotius dalam bukunya “*De Jure Belli ac Pacis* (1625)” menyatakan agar "hukum adalah pengaturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan". "Hukum merupakan gejala dalam kehidupan bermasyarakat yang senantiasa bergejolak Menurut Van Vollenhoven, yang dikutip dalam "Het Adatrecht van Ned. Indie," berbagai gejala terus-menerus bertabrakan satu sama lain.⁴¹

"Kekosongan hukum/peraturan perundang-undangan" adalah deskripsi yang paling akurat tentang "kekosongan hukum" dalam Hukum Positif jika kita menganggap serius definisi "kekosongan hukum" sebelumnya, yang menyatakan bahwa itu adalah "keadaan kekosongan atau tidak adanya peraturan perundangundangan (undang-undang yang mengatur beberapa tatanan sosial)".

⁴⁰ Djati, “Penafsiran Asas Kepastian Hukum Dan Kekosongan Hukum Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja,,” 591.

⁴¹ Djati, “Penafsiran Asas Kepastian Hukum Dan Kekosongan Hukum Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja,,” 591.

Aturan perundang-undangan membutuhkan waktu lama untuk disusun oleh badan eksekutif dan legislatif; dengan demikian, pada saat aturan tersebut dinyatakan sah, hal-hal atau situasi yang perlu diatur olehnya telah berubah. Masalah utama atau keadaan saat ini tidak diatur oleh undang-undang, atau undang-undang yang ada tidak memadai atau tidak jelas, juga dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum.

2. Analisis Kekosongan Hukum Terhadap Perppu

Berdasarkan para pendiri bangsa, Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat/rule of law*) bukan negara polisi atau negara militan serta bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*).⁴² Konsep negara Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Artinya di dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dan mengatur masyarakat atau warga negara semua dilakukan berdasarkan atas hukum (*asas legalitas*). Dikarenakan Indonesia merupakan negara hukum, dengan begitu Indonesia mempunyai aturan-aturan hukum yang berbentuk perundang-undangan. Bentuk peraturan perundang-undangan ini berfungsi untuk mengatur masyarakat ke arah yang lebih baik dan ideal. Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, tentunya membutuhkan suatu konsep yang baik pula.

Salah satu instrumen hukum yang dimandatkan konstitusi adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Perppu merupakan kewenangan prerogatif Presiden yang dapat digunakan dalam kondisi “hal ihwal kegentingan yang memaksa,” dengan tujuan memberikan dasar hukum yang segera berlaku setingkat undang-

⁴² Haq dkk., “Eksistensi Perppu No.2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Pasca Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.,” 992.

undang. Meski bersifat subjektif dalam penetapannya oleh Presiden, objektivitas alasan penerbitannya diuji oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam waktu satu tahun untuk memutuskan diterima atau ditolak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 memperjelas tiga kriteria kegentingan memaksa, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum, kekosongan hukum, dan keterbatasan waktu pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa.⁴³

Di dalam menimbang draf perppu menyatakan bahwa untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 9 I/PUU-XVIII{ 2020, perlu dilakukan perbaikan melalui penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja oleh pemerintah menimbulkan kontroversi. Pemerintah beralasan bahwa Perppu ini merupakan tindak lanjut Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan harus diperbaiki dalam jangka waktu dua tahun. Namun, secara faktual, putusan tersebut masih memberi keberlakuan UU Cipta Kerja sampai batas waktu perbaikan, sehingga tidak terjadi kekosongan hukum. Kritik juga diarahkan pada proses pembentukannya yang dinilai tergesa-gesa, minim partisipasi publik, dan cenderung mempertahankan substansi UU Cipta Kerja yang sebelumnya menuai penolakan luas.⁴⁴

Hal ini memunculkan pertanyaan fundamental terkait legitimasi formil dan materil Perppu tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagian dari peraturan perundang-undangan berasal dari pemerintah, salah satunya

⁴³ Haq dkk., “Eksistensi Perpu No.2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Pasca Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.,” 992.

⁴⁴ Haq dkk., “Eksistensi Perpu No.2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Pasca Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.,” 993.

adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang juga disebut Perppu. Perppu ini ditetapkan oleh Presiden dalam hal kegentingan yang memaksa, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang.” Hak prerogatif Presiden untuk menetapkan Perppu ini tidak memerlukan persetujuan dari lembaga lain.

Kewenangan ini merupakan akibat dari keterbatasan DPR dalam menyusun Undang-Undang dalam waktu yang terbatas, padahal negara memerlukan landasan hukum setingkat Undang-Undang sebagai asas legalitasnya dalam mengatur urusan negara yang bersifat darurat dan memaksa untuk segera dilaksanakan. Perppu dibuat oleh Presiden, tetapi memerlukan persetujuan DPR dalam kuorum waktu satu tahun. Jika Perppu tersebut disetujui, maka statusnya berubah menjadi Undang-Undang. Namun, jika DPR menolaknya, Perppu tersebut harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan di DPR pada persidangan berikutnya. Hingga saat ini, tidak ada definisi yang jelas tentang istilah "kegentingan memaksa" yang disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Jadi, penetapan Perppu merupakan tindakan subjektivitas Presiden. Sementara DPR memeriksa objektivitasnya selama persidangan untuk menentukan apakah Perppu tersebut dapat diterima atau tidak sebagai Undang-Undang. Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 mengenai Cipta Kerja dianggap sebagai langkah yang kontroversial dan mendapatkan banyak kritik dari kalangan ahli hukum serta masyarakat.

Kritik tersebut berkaitan dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk mengeluarkan sebuah Perppu dalam situasi kegentingan yang memaksa. Perppu Cipta Kerja ini dikeluarkan oleh Pemerintah dengan alasan untuk melaksanakan amanat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan bahwa UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan

dengan UUD 1945 dan perlu diperbaiki dalam jangka waktu dua tahun. Namun, dalam Putusan MK tersebut, UU Cipta Kerja masih tetap berlaku dengan ketentuan bahwa DPR harus melakukan perbaikan. Oleh karena itu, tidak terdapat keadaan yang mendesak dan kekosongan hukum yang mendasari penerbitan Perppu Cipta Kerja ini.⁴⁵

Bahwa Perppu Cipta Kerja ini dianggap oleh para pengamat sebagai langkah strategis pemerintah untuk memaksakan isi yang terdapat dalam UU Cipta Kerja sebelumnya. Hal ini dilakukan dengan mempercepat proses pembuatan peraturan perundang-undangan tanpa melibatkan partisipasi publik. Situasi ini terlihat jelas dari isi Perppu Cipta Kerja yang identik dengan UU Cipta Kerja. Dengan demikian, kehadiran Perppu Cipta Kerja ini menjadi cara bagi Pemerintah untuk menghindari proses revisi UU Cipta Kerja dalam jangka waktu dua tahun, serta merupakan upaya untuk mengelak dari ketentuan konstitusi dan Putusan MK yang bertujuan untuk mempercepat proyek strategis nasional dan menciptakan ekosistem investasi tanpa adanya pengawasan dari masyarakat.

Menurut perspektif hukum ideal (*das sollen*), syarat-syarat yang diperlukan untuk pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam situasi kegentingan yang memaksa telah ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yaitu: (1) Terdapat kebutuhan yang mendesak; (2) Adanya kekosongan hukum; dan (3) Waktu yang tidak mencukupi untuk membentuk Undang-Undang melalui prosedur biasa. Namun, dalam praktiknya (*das sein*), proses pembuatan Perppu Cipta Kerja belum memenuhi ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 serta Putusan MK tersebut. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa UU Cipta Kerja yang

⁴⁵ Haq dkk., "Eksistensi Perppu No.2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Pasca Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.," 994.

dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK masih memiliki asas keberlakuan hingga batas waktu perbaikan selama dua tahun. Dengan demikian, tidak terdapat kekosongan hukum yang menjadi salah satu syarat untuk penerbitan Perppu.⁴⁶

Dalam perspektif hukum tata negara, keberadaan Perppu harus tunduk pada prinsip *lex superior derogat legi inferiori* sebagaimana dijelaskan dalam teori hierarki norma hukum Hans Kelsen. Penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang dimaksudkan sebagai pengganti UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pasca dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, menimbulkan persoalan yuridis. Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, syarat “hal ihwal kegentingan yang memaksa” mencakup tiga elemen: kebutuhan mendesak, kekosongan hukum, dan keterbatasan waktu pembentukan UU melalui prosedur biasa. Analisis terhadap penerbitan Perppu Cipta Kerja menunjukkan bahwa ketiga syarat tersebut tidak terpenuhi, mengingat UU Cipta Kerja masih berlaku hingga batas waktu perbaikan yang ditetapkan MK, sehingga tidak terjadi kekosongan hukum.

Selain itu, alasan kegentingan yang diangkat pemerintah, seperti potensi krisis ekonomi global, tidak didukung data objektif, mengingat kondisi ekonomi nasional dinyatakan stabil oleh otoritas moneter. Dengan demikian, dari segi kedudukan hukum, Perppu Cipta Kerja memiliki gitimasi yang lemah dan cenderung mengabaikan prinsip partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, dari sisi asas *lex posterior derogat legi priori*, Perppu Cipta Kerja secara formil tetap berlaku dan menggantikan UU Cipta Kerja sebelumnya, sehingga dalam praktik pemerintahan tetap menjadi landasan

⁴⁶ Haq dkk., “Eksistensi Perpu No.2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Pasca Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.,” 994.

hukum pelaksanaan proyek strategis nasional dan kebijakan investasi. Hal ini menegaskan adanya perbedaan antara validitas yuridis secara normatif dengan keberlakuan hukum secara empiris.⁴⁷

Tahapan pembentukan Perppu telah diatur pada Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Diawali dengan Presiden memberikan tugas penyusunan Rancangan Perppu kepada Menteri sebagai pemrakarsa yang tugas dan tanggung jawabnya membawahi materi yang akan diatur dalam Perppu tersebut. Rancangan Perppu yang telah selesai disusun oleh menteri diajukan kepada presiden untuk dilakukan penetapan.

Pasca Perppu ditetapkan oleh presiden, selanjutnya kementerian pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu sebagai Undang-Undang yang dilakukan oleh Panitia Antar Kementerian atau Non Kementerian. Selanjutnya pemrakarsa menyampaikan hasil dari harmonisasi, penyatuan, dan pemantapan visi panitia Rancangan Undang-Undang kepada presiden. Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu diajukan kepada DPR oleh Presiden, apabila disetujui dalam Rapat Paripurna maka Perppu ditetapkan sebagai Undang-Undang. Namun apabila tidak mendapat persetujuan DPR, Rancangan Undang-Undang tersebut wajib dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku. Secara umum proses pembentukan Perppu hampir mendekati dengan proses pembuatan Undang-Undang namun

⁴⁷ Haq dkk., "Eksistensi Perpu No.2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Pasca Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.," 999–1000.

lebih singkat dan dipercepat, hal ini wajar sebab pembentukannya dilakukan dalam kondisi kegentingan yang memaksa.⁴⁸

Pasal 22 UUD 1945 ayat (1) tegas mengatur bahwa Perppu diterbitkan “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. namun parameter kegentingan memaksa belum dijelaskan lebih lanjut baik di konstitusi maupun peraturan perundangundangan lainnya, ketidakjelasan mengenai konsep kegentingan yang mendesak yang mendasari penerbitan Perppu kerap menjadi perdebatan di kalangan ahli hukum dan praktisi hukum. Tingginya wewenang yang dimiliki oleh Presiden dalam mengatur berbagai aspek dalam tata kelola pemerintahan (termasuk dalam hal penerbitan Perppu) menimbulkan kekhawatiran bahwa hal tersebut berpotensi disalahgunakan oleh Presiden untuk tujuan-tujuan politik atau tertentu.

Untuk meminimalisir *abuse of power* presiden dalam menerbitkan Perppu, frasa “kegentingan yang memaksa” kemudian ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan ratio decidendi putusan tersebut, terdapat tiga parameter untuk menentukan kondisi kegentingan yang memaksa. Pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan

⁴⁸ Firdaus, S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja,” 622.

waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.⁴⁹

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan hak prerogatif presiden yang dijamin dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 yang dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Bentuknya peraturan pemerintah, namun substansi dan daya ikatnya seperti undang-undang yang memang berfungsi untuk menggantikan undang-undang sementara waktu (Noprizal, 2014). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan yang dibentuk oleh presiden dalam keadaan genting dan memaksa. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini ditujukan untuk keselamatan negara. Sehingga pemerintah dalam hal ini dapat bertindak lekas dan tepat.⁵⁰

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, presiden dalam mengeluarkan Perppu memiliki tiga syarat sebagai parameter adanya hal “kegentingan yang memaksa” bagi presiden untuk mengeluarkan Perppu, yaitu: adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan adanya 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. Penerbitan Perppu seolah

⁴⁹ Firdaus, S.H., M.H., “Kajian Konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja,” 623.

⁵⁰ Syahuri dan Dirkareshza, “Pembatasan Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perpu.” 407

tidak ada sekat atau batasan bagi seorang presiden, karena memang dianggap sebagai hak prerogatif seorang presiden.⁵¹

Pada era Presiden Jokowi, terdapat studi kasus terkait Perppu yang terkait dengan Omnibus Law. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disahkan pada tanggal 5 Oktober 2020 dan Presiden Jokowi menandatangani sebulan kemudian pada tanggal 2 November 2020. Namun, setelah disahkan, undang-undang tersebut menuai banyak kritik dari masyarakat, khususnya kaum buruh dan mahasiswa yang turun ke jalan memprotesnya. Berbagai pihak, termasuk kalangan pekerja, akademisi, dan mahasiswa, menggugat undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Setahun setelah undang-undang tersebut berlaku, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 inkonstitusional bersyarat setelah uji materi aturan tersebut berlangsung panjang. Kemudian, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 untuk menggantikan undang-undang tersebut yang ditandatangani oleh Presiden Jokowi pada tanggal 30 Desember 2022 secara tiba-tiba setelah setahun dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Para akademisi hukum dan pejabat pemerintah memiliki pandangan yang berbeda-beda mengenai penerbitan Perppu terkait Cipta Kerja. Asshiddiqie, sebagai akademisi hukum, berpendapat bahwa pemerintah seharusnya melakukan revisi Undang-Undang Cipta Kerja sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi dan bukan dengan menerbitkan Perppu berdasarkan alasan kegentingan. Sebaliknya, Mahfud MD (Hantoro, 2023) sebagai Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, berpendapat bahwa jika secara teori tidak ada masalah dengan Undang-Undang Cipta Kerja, maka tidak perlu

⁵¹ Syahuri dan Dirkareshza, "Pembatasan Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perpu."407

mempersoalkan formalitas atau prosedurnya. Kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa Undang-Undang Cipta Kerja harus disusun ulang sesuai dengan pedoman yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk menghasilkan peraturan yang partisipatif dan tepat sasaran, bukan hasil pemikiran subjektif seorang presiden.⁵²

D. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Terhadap Makna Keadaan Darurat

Menimbang bahwa ketentuan Pasal 22 UUD 1945 berisikan:

- a. Pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- b. Kewenangan tersebut hanya dapat digunakan apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa;
- c. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya;

Menimbang bahwa UUD membedakan antara Perpu dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (2) yang tujuannya adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Bab tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang maka materi Perpu seharusnya adalah materi yang menurut UUD diatur dengan Undang-Undang dan

⁵² Syahuri dan Dirkareshza, "Pembatasan Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perpu."414

bukan materi yang melaksanakan Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan materi Perpu juga bukan materi UUD. Apabila terjadi kekosongan Undang-Undang karena adanya berbagai hal sehingga materi Undang-Undang tersebut belum diproses untuk menjadi Undang-Undang sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan Undang-Undang namun terjadi situasi dan kondisi yang bersifat mendesak yang membutuhkan aturan hukum in casu Undang-Undang untuk segera digunakan mengatasi sesuatu hal yang terjadi tersebut maka Pasal 22 UUD 1945 menyediakan pranata khusus dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang. Pembuatan Undang-Undang untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk Undang-Undang seperti proses biasa atau normal dengan dimulai tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPR atau oleh Presiden akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi;⁵³

Menimbang bahwa dengan demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila:

- a. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah
- b. hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- c. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
- d. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu

⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;⁵⁴

Bahwa Mahkamah berpendapat tiga syarat di atas adalah syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan. "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Di samping itu, dengan disebutnya "Presiden berhak" terkesan bahwa

⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden.

Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang- Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara.

Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang.⁵⁵

⁵⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009