



Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja

Sulis: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, email: sulis@gmail.com

Romli SA: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, email: romli_uin@radenfatah.ac.id

Siti Rochmiatun: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, email: sitirocjmiatun_uin@radenfatah.ac.id

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2024-01-20

Received in revised form

2024-04-17

Accepted 2024-06-15

Keywords:

Kewenangan, Presiden, Perppu.

DOI:

<https://doi.org/10.19109>

How to cite item:

Sulis, Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Elqonun*, 2 (1) 1-19.
doi:

Abstract

Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan inskonstitusional bersyarat dan menimbulkan dinamika serta penolakan dari elemen masyarakat dan kelompok pekerja. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan apa yang menjadi kriteria kegentingan yang memaksa yang melatarbelakanginya. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian ini menegaskan bahwa hal ikhwal kegentingan yang memaksa pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja ialah untuk melaksanakan putusan MK No.91/PUU-XVII/2020. Seharusnya terdapat suatu aturan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang memuat dan menjelaskan secara lebih terang mengenai kriteria hal ikhwal kegentingan yang memaksa seperti; krisis akibat agresi militer, krisis akibat kebijakan negara lain, krisis ideologi, krisis sosial politik, krisis ekonomi, krisis akibat kejahatan kecanggihan teknologi, krisis lingkungan, krisis kesehatan, krisis pangan, krisis energi dan sumber daya, dan krisis kepastian hukum akibat kekosongan aturan hukum.

A. Pendahuluan

Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menuai banyak pro dan kontra. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang ditetapkan tersebut setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 91/PUU-XVI/2020. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVI/2020 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun setelah putusan tersebut dibacakan. Pemerintahpun diperintahkan untuk menanggukuhkan segala kebijakan yang bersifat strategis serta tidak dibenarkan untuk menetapkan peraturan turunan yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Indonesia sebagai negara hukum, maka setiap keputusan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus berdasarkan kepada hukum (*rechstaat*) bukan berdasarkan kepada kekuasaan (*machtstaat*). Hukum sebagai dasar dalam konsep negara hukum. Begitupun dalam setiap pelaksanaan kegiatan tata negara, hukum menjadi suatu aturan yang mengatur jalannya kekuasaan negara. Sebagai suatu dasar yang memberikan batasan kepada kekuasaan dalam melakukan tindakan. Sedangkan kekuasaan merupakan suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang guna melaksanakan kewenangannya dengan tidak melampaui batasannya¹.

Pemerintah dalam konsep negara hukum modern memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan bebas yang berbentuk peraturan yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.² Kebutuhan terhadap suatu peraturan yang menjadi aturan yang terkodifikasi sebagai

dasar hukum yang jelas bagi pemerintah untuk menentukan kebijakan pemerintahan agar tidak menyalahi konstitusi dan melampaui kewenangan yang diberikan kepadanya. Dengan demikian dipahami bahwa untuk menyelesaikan permasalahan terhadap Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut harus berdasarkan pada konsep hukum sebagai komando dari setiap kebijakan yang ditetapkan dan tindakan diambil oleh pemerintah dan lembaga negara yang berdasar kepada hukum dan sesuai menurut aturan hukum.³ Perwujudan hukum sebagai komando dalam sistem hukum tata negara Indonesia ialah hukum hadir sebagai instrumentasi pengaturan yang berupa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yang mengatur kekuasaan dalam menjalankan kewenangannya.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai salah produk perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan pada ketentuan yang diatur oleh Pasal 22 UUD NRI 1945 sebagai dasar konstitusionalnya. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang juga memiliki kedudukan sebagai salah satu sumber hukum yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan untuk menjamin suatu kepastian hukum terhadap suatu keadaan yang tidak memungkinkan untuk diatur dengan Undang-Undang.

Peraturan yang dibentuk oleh pemerintah merupakan produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat. Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam suatu aturan khusus pembentukan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan

¹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017. 38.

² Daniel Yusmic, *Perpu Dalam Teori dan Praktik*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2021. 7.

³ Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Pers, 2019. 31.

Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Secara materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memiliki materi muatan sebagaimana materi muatan Undang-Undang. Namun mengingat bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa dan bersifat mendesak yang tidak memungkinkan bagi pembuat undang-Undang dalam hal ini Presiden dan DPR untuk membentuk suatu Undang-Undang melalui mekanisme pembentukan yang lazimnya diatur dan diberlakukan ketika keadaan negara dalam keadaan normal, sehingga yang membedakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Undang-Undang ialah proses pembentukannya yang bersifat *urgent*.

Walaupun dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diatur konstitusi memberikan kewenangan pada Presiden untuk menggunakan prerogatif khusus yang tersedia tersebut, namun tidak secara serta-merta pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dilakukan setiap saat. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat pengawasan DPR melalui fungsi *check and balances* nya. Dalam masa sidang berikutnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden harus mendapatkan persetujuan dari DPR untuk disetujui atau tidak.

Presiden Joko Widodo menetapkan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sebagai langkah perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang materi muatannya menjadi suatu kebutuhan penganturan dalam menghadapi ancaman ekonomi global yang dikhawatirkan berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional. Norma yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memiliki esensi yang sama dengan materi muatan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi.

Langkah-langkah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut haruslah memiliki dasar dan urgensi serta batasan penggunaan kewenangan yang jelas, sehingga kegentingan yang memaksa tersebut tidak menjadi suatu kata kunci yang dimanfaatkan oleh kekuasaan untuk bertindak sewenang-wenang dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang akan menjadi norma yang berkekuatan hukum tetap, berlaku umum dan mengikat setiap warga negara.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan jenis normatif. Penelitian ilmu hukum yuridis normatif, sumber utamanya adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif⁴. Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer sebagai pendukung. Data penelitian yaitu data sekunder, data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung atau telah disediakan oleh pihak lain⁵. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen, yaitu suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*⁶.

⁴ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008. 86.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana 2017. 181.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008. 21.

C. Pembahasan

1. Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja

Kewenangan dalam kajian hukum tata negara memiliki kedudukan yang penting. Pada dasarnya kewenangan berupa kemampuan atau kekuasaan yang dimiliki oleh penerima kewenangan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Apabila melihat doktrin negara hukum yang dikemukakan oleh Willem Konijnjenbelt menyebutkan unsur dari gagasan negara hukum terlihat bahwa kewenangan memiliki porsi yang besar.

Pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dikatan dalam gagasan negara hukum harus berdasar kepada kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Menurut Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan tersebut dibagi menjadi kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan khusus. Kekuasaan yang bersifat umum sangat luas cakupannya, yakni segala bentuk tindakan atau kegiatan yang berkaitan dengan administrasi penyelenggaraan tata usaha pemerintahan di bidang pelayanan dan kesejahteraan umum. Sedangkan kekuasaan yang memiliki sifat khusus ialah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan secara konstitusional.

Sebagai kepala negara yang juga sekaligus sebagai kepala pemerintahan, jabatan Presiden dalam sistem republik yang diterapkan di Indonesia merangkap dua fungsi tersebut. Sebagai kepala negara presiden merupakan simbol negara selanjutnya sebagai kepala pemerintahan Presiden menggerakkan kekuasaan eksekutif.

Dalam teori kewenangan dikenal istilah wewenang atribusi yang berarti wewenang tersebut diberikan oleh pembuat undang-undang kepada lembaga pemerintahan. Dalam istilah undang-undang, atribusi dimaksudkan sebagai pemberian kewenangan kepada badan pejabat pemerintahan oleh UUD

NRI 1945 atau oleh undang-undang.⁷ Secara konstitualisme kewenangan yang diberikan kepada Presiden dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala pemerintahan telah diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Jika melihat wewenang atribusi yang diberikan kepada Presiden secara detail kekuasaan Presiden mencakup beberapa lingkup kekuasaan selain kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan legislatif dan yudikatif. Senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Josef M. Monteiro bahwa Presiden diberikan pula kekuasaan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan yudisial.⁸

Presiden memiliki berbagai kekuasaan pada bidang peraturan perundang-undangan. Pada kekuasaan legislatif Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Selanjutnya Kekuasaan reglementer yang memiliki arti bahwa untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Presiden dapat pula mengeluarkan peraturan pemerintah. Pada kekuasaan pengaturan sebagai lembaga eksekutif pemerintah dapat menetapkan Keputusan Presiden.

Kewenangan Presiden di bidang legislatif dalam bingkai kekuasaan eksekutif yang menjalankan pemerintahan tidak sebatas memiliki wewenang untuk membentuk dan mengesahkan peraturan pelaksana undang-undang saja, Presiden pula diberikan kewenangan untuk mengajukan RUU kepada DPR. Pada kondisi-kondisi tertentu, bahkan Presiden diberikan pula kewenangan untuk menyusun dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang bermateri muatan undang-undang tanpa melibatkan DPR dalam penetapannya.

Kewenangan membentuk dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan suatu kewenangan luar biasa yang dimiliki Presiden dalam bidang peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut diberikan kepada Presiden karena dipandang perlu sebab Presiden merupakan produsen hukum terbesar, terlebih lagi apabila produk hukum tersebut pada prinsipnya

⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁸ Josef M. Monteiro, *Lembaga-Lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Yustisia, 2017. 56-70.

terdapat situasi yang bersifat mendesak untuk segera ditetapkan. Sebagaimana adagium yang menyatakan *salus populi suprema lex* yang memiliki makna bahwa keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi. Hal tersebut memberikan isyarat bahwa Presiden dapat mengambil langkah-langkah luar biasa dalam menetapkan ataupun memberlakukan hukum pada kondisi yang genting demi keselamatan rakyatnya. Pasal 22 UUD NRI 1945 memberikan kewenangan perihal menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden yang tertulis demikian “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”⁹.

Dalam kondisi genting dan mendesak tersebut Presiden diberikan kewenangan oleh Pasal 22 UUD NRI 1945 secara atribusi untuk mengambil langkah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Penilaian kriteria kondisi kegentingan yang menjadi sebab dibentuk dan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dikembalikan pada Presiden dengan penilaian subjektifnya. Kewenangan tersebut bukan hanya terbatas pada kewenangan untuk pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang saja, makna dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang secara luas berarti pula Presiden diberikan hak dalam menilai kondisi-kondisi yang sedang dihadapi sebagai suatu keadaan yang genting dan bersifat memaksa.

Termuat pula dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang merupakan putusan permohonan pengujian peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009, dalam pertimbangan hukum mahkamah

menyatakan bahwa Menimbang bahwa UUD membedakan antara Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (2) yang tujuannya adalah untuk menjalankan Undang-Undang diatur dalam Bab tentang DPR, sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang maka materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang seharusnya adalah materi yang menurut UUD diatur dengan Undang-Undang dan bukan materi yang melaksanakan Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang juga bukan materi UUD.

Bagir Manan berpendapat bahwa “materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah materi muatan undang-undang, yang dalam keadaan biasa seharusnya diatur dengan undang-undang.¹⁰ Sedangkan untuk pembentukan Undang-Undang seperti proses biasa atau normal dengan dimulai tahapan pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPR atau oleh Presiden memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi.¹¹

Sebagai suatu solusi dalam menghadapi kekosongan aturan hukum *in casu* berupa Undang-Undang, namun karena adanya suatu hal mendesak sehingga materi Undang-Undang tersebut sangat dibutuhkan untuk dapat diberlakukan sedangkan pembentukan melalui mekanisme normal untuk membentuk Undang-Undang sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan Undang-Undang tidak mungkin untuk dilakukan maka Pasal 22 UUD 1945 menyediakan pranata khusus dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang.

⁹ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana direvisi dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁰ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992. 50.

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. 18-19.

Pada suatu kondisi ketika DPR sedang tidak pada masa bersidang, sementara Presiden membutuhkan suatu peraturan perundang-undangan perubahan atas undang-undang ataupun peraturan tersebut harus memuat anacam hukuman sanksi pidana di dalamnya, maka itu Presiden dapat menggunakan kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa harus menunggu masa sidang DPR.

Ketika dalam keadaan genting yang memaksa serta tidak ada jalan keluar lain bagi pemerintah harus bertindak secara segera agar tidak menimbulkan dampak negatif yang lebih luas dan besar, Presiden dapat menggunakan kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang bertujuan untuk mengatasi krisis dan/atau menghadapi keadaan mendesak bagi menjamin keselamatan negara dan warga negara.

Pemberian kewenangan oleh UUD NRI 1945 dan Undang-Undang pada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang juga tidak serta merta dapat digunakan kapan saja. Kewenangan tersebut baru dapat digunakan jika syarat-syaratnya telah terpenuhi. Syarat tersebut yaitu negara dihadapkan pada kondisi kegentingan yang memaksa, tanpa adanya konsisi genting yang memaksa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tidak dapat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Untuk memenuhi kebutuhan peraturan perundang-undangan dengan materi muatan Undang-Undang harus menempuh mekanisme biasa melalui pengajuan rancangan undang-undang dan pembahasan bersama DPR pada masa periode sidang.

Dalam gagasan negara hukum pemberian kewenangan yang merupakan dasar bagi kekuasaan untuk mengambil suatu tindakan hukum perlu diberikan suatu batasan. Batasan tersebut bermaksud membatasi kekuasaan agar tidak melampaui kewenangan yang diberikan padanya guna menghindari terjadinya suatu tindakan yang sewenang-wenang. Batasan tersebut merupakan wujud

adanya hukum yang mengatur kekuasaan. Begitupun kewenangan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus pula diberikan batasan berupa suatu aturan hukum yang jelas. Batasan tersebut memberikan kejelasan dalam kondisi kapan dan bagaimana kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat digunakan Presiden, sehingga dalam menggunakan kewenangannya menjadi jelas dan terukur.

Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut memuat materi muatan yang sama dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dibentuk dengan asas pemerataan hak, kepastian hukum, kemudahan berusaha, kebersamaan, dan kemandirian dengan tujuan dibentuknya ialah¹²:

1. Menciptakan lapangan pekerjaan dengan memberikan kemudahan, perlindungan dan memberdayakan koperasi, UMK-M dan industri perdagangan nasional dengan tidak mengabaikan keseimbangan dan kemajuan antar daerah dalam kesatuan ekonomi nasional.
2. Memberikan jaminan keadilan bagi setiap warga negara dalam memperoleh kesempatan kerja, imbalan dan perlakuan yang layak dalam hubungan kerja.
3. Melakukan penyesuaian terhadap berbagai pengaturan hukum terkait keberpihakan, pengaturan, dan perlindungan koperasi dan UMK-M serta industri nasional
4. Melakukan penyesuaian aspek pengaturan terkait peningkatan ekosistem investasi, kemudahan, dan percepatan proyek strategis nasional.

Kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, namun semua peraturan pelaksana tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan

¹² Pasal 3 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut menuai penolakan keras dari kalangan masyarakat diantaranya aliansi buruh, aktivis HAM dan kalangan mahasiswa. Penolakan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja berujung pada dimohonkannya pengujian formil kepada Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-XIX/2023, Nomor 6/PUU-XIX/2023, Nomor 14/PUU-XIX/2023 dan Nomor 22/PUU-XXI/2023. Sebelumnya dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat setelah menempuh proses pengujian formil.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang secara umum merupakan suatu aturan perundang-undangan yang secara materi muatan memiliki materi yang sama dengan Undang-Undang.¹³ Pada hierarki peraturan perundang-undangan kedudukannya sejajar dengan undang-undang.

Pemerintah selaku unsur kekuasaan pembuat peraturan dan pelaksana kebijakan negara memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi untuk mengendalikan pemerintahan, mengatur warga negara, memberikan petunjuk, menggerakkan potensi, mengarahkan mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi dan memberikan perlindungan pada masyarakat.

Atas ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dapat dimaknai bahwa pemerintah telah membentuk dan memberlakukan suatu norma hukum baru yang termuat dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Materi muatan undang-undang baru melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu ditujukan untuk dapat menggerakkan potensi perekonomian melalui kemudahan berusaha UMKM dan kepastian pengaturan hukum

dalam meningkatkan daya saing investasi di Indonesia.

Penetapan dan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menuai kontroversi masyarakat. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang memiliki materi muatan sama dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja itu memuat beberapa peraturan penyesuaian dan penyalarsan aturan hukum tentang transformasi ekonomi yang berkaitan dengan kemudahan berusaha, peningkatan daya saing investasi guna penciptaan lapangan kerja untuk seluas-luasnya.

Apabila pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dilihat dengan teori pembagian kekuasaan, Indonesia menerapkan pembagian kekuasaan dalam lembaga negara guna menjalankan fungsinya. Secara kontitusionalisme Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berperan dan memiliki kedudukan sebagai hukum dasar tertulis di Indonesia. UUD NRI 1945 mengatur permasalahan pembagian kekuasaan tersebut dengan memuat aturan yang mengatur mengenai kekuasaan Presiden (eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif), dan Badan Kehakiman (yudikatif). Jika diartikan secara konsepsi *trias politica* yang kaku maka, lembaga eksekutif sebagai lembaga kekuasaan pemerintahan yang bekerja menjalankan undang-undang, lembaga legislatif sebagai lembaga kekuasaan yang memiliki kewenangan membuat undang-undang dan lembaga yudikatif menjadi lembaga kekuasaan kehakiman yang memiliki fungsi untuk mengadili setiap terjadi pelanggaran atas undang-undang.

Berbeda dengan penerapan *trias politica* yang kaku, Indonesia lebih memilih untuk menerapkan *trias politica* secara fleksibel. Penerapan *trias politica* fleksibel tersebut terlihat dengan masih diberikannya kewenangan secara atributif kepada Presiden sebagai lembaga eksekutif dalam proses legislasi. Dalam urusan membuat Undang-

¹³ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2008. 131.

Undang, pasca amandemen UUD NRI 1945 Presiden dapat mengajukan RUU dan dibahas bersama dengan DPR. Tidak hanya mengajukan RUU pada proses pembentukan undang-undang melalui mekanisme biasa, Presiden pun ketika dihadapkan kondisi luar biasa dapat menetapkan dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, hal tersebut diatur dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Hal tersebut menandakan bahwa Presiden diberikan pula kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang.

Kewenangan membentuk undang-undang melalui mekanisme biasa dengan mengajukan RUU dan dibahas bersama dengan DPR merupakan kewenangan biasa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang memberikan kewenangan luar biasa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena untuk menetapkan dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Presiden tidak melibatkan DPR sebagai lembaga legislaatif.

Pada setiap periode pemerintahan Presiden di Indonesia, setiap Presiden tercatat pernah menggunakan kewenangan luar biasa dalam proses legislasi tersebut. Presiden Joko Widodo pun menggunakan kewenangan legislasi luar biasa tersebut salah satunya ialah dengan menetapkan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Untuk dapat mengetahui apakah langkah penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dinyatakan sebagai langkah konstitusional atau inkonstitusional yang dilakukan oleh Presiden, maka harus kembali mengacu kepada UUD NRI 1945 sebagai konstitusi tertulis bangsa Indonesia.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, penetapan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menuai kontroversi di kalangan masyarakat aliansi buruh, mahasiswa, dan pemerhati hukum tata negara. Timbul pertanyaan-pertanyaan yang diajukan masyarakat aliansi buruh terkait dengan perubahan aturan pada bagian ketenagakerjaan

yang dimuat pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang sebelumnya termuat pula pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat, aturan-aturan tersebut mengubah sebagian dari yang dimuat pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Menurut penilaian aliansi buruh dan serikat pekerja sebagai bagian dari warga negara yang harus dilindungi hak dan keselamatannya, aturan baru tentang ketenagakerjaan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja merupakan kemunduran dalam memperjuangkan hak mereka sebagai warga negara. Dilain sisi, pemerhati hukum tata negara memandang bahwa tidak seharusnya pemerintah mengambil langkah perbaikan atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Putusan Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa undang-undang itu dinyatakan cacat formil karena proses pembentukannya minimnya partisipasi bermakna masyarakat. Bagaimana mungkin untuk memperbaiki suatu yang dinyatakan salah karena kurangnya partisipasi bermakna masyarakat dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Sedangkan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa sama sekali melibatkan DPR maupun masyarakat. Atas pertimbangan itulah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja bukan solusi perbaikan sebagaimana dimaksud untuk memberi ruang partisipasi bermakna masyarakat. Tindakan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dinilai sebagai tidak adanya itikad baik Presiden dalam menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Pasal 22 UUD NRI 1945 yang mengatur pemberian wewenang luar biasa tersebut pembentukan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang tidak secara terperinci menjelaskan makna frasa kegentingan yang memaksa. Pada Pasal 22 UUD NRI 1945 memuat secara umum terkait pemberian kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Presiden memiliki hak legislasi untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Namun tidak pula terdapat penjelasan secara substansif apa yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa itu. Hal tersebut memberikan ruang bagi Presiden untuk memberikan penilaian subjektif keadaan kegentingan dalam menerjemahkan frasa tersebut.

Walaupun kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diberikan kepada Presiden merupakan kewenangan khusus untuk menghadapi kondisi genting yang terjadi di luar kondisi normal, dalam kondisi yang genting itu pula aturan-aturan normal yang bersifat kaku tidak dapat digunakan sebagai dasar, sehingga membutuhkan suatu instrument yang bisa memberikan ruang leluasa kepada Presiden untuk mengambil tindakan, namun tetap saja hal tersebut perlu diatur dengan suatu peraturan khusus.

Pemberian kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang seyogyanya diatur secara terperinci dan jelas serta adanya penegasan tersendiri dalam Undang-Undang yang menjadi pedoman pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Norma yang termuat dalam UUD NRI 1945 merupakan norma yang bersifat umum, karena UUD NRI 1945 merupakan aturan dasar yang dijadikan norma untuk menyusun dan menetapkan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Jika UUD NRI 1945 mengatur secara khusus akan menjadi terbatas dalam menerjemahkannya pada pembentukan norma peraturan perundang-undangan di bawahnya. Peraturan pelaksana ataupun norma yang termuat dalam undang-undang dan seterusnya harus mampu mengikuti permasalahan pada setiap perkembangan kebutuhannya.

Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan Presiden dalam penetapan dan

pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja merupakan kewenangan luar biasa Presiden dalam legislasi. Untuk mengukur mengapa dikatakan sebagai kewenangan luar biasa, dapat dilihat pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki materi muatan yang sama yaitu Undang-Undang.

Pembentukan Undang-Undang ditempuh melalui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis yang melibatkan peran serta DPR sebagai lembaga legislatif. Proses legislasinya diawali dengan pengajuan RUU oleh Presiden dan/atau DPR yang dibentuk melalui program legislasi nasional. Dalam menyusun Undang-Undang yang akan ditetapkan dan berlaku mengikat, adanya pembahasan bersama antara eksekutif dan legislatif yang pada proses pembahasan sebelum diundangkan melibatkan partisipasi bermakna masyarakat.

Berbeda halnya dengan kewenangan Presiden dalam penetapan dan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja. Tidak seperti penetapan dan pemberlakuan Undang-Undang yang melalui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mekanisme baku yang diterapkan dalam keadaan biasa. Untuk menetapkan dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja. Presiden sebagai lembaga eksekutif tidak melakukan pembahasan bersama dengan DPR sebagai lembaga legislatif.

Dengan ditetapkan dan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja berarti bahwa terdapat konsekuensi yang menimbulkan suatu aturan hukum baru, yang memuat norma baru dan berlaku mengikat bagi setiap warga negara. Walaupun hal tersebut berlaku untuk sementara waktu, namun konsekuensi hukum atas diundangkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja tersebut tetap harus dipertimbangkan dan diperhitungkan.

Dari pembahasan di atas timbul suatu pertanyaan mengenai urgensi pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sehingga Presiden menggunakan kewenangan luar biasa yang diatur UUD NRI 1945 untuk menetapkan dan memberlakukannya. Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang memiliki materi muatan Undang-Undang merupakan suatu produk hukum yang sangat dibutuhkan dalam kondisi mendesak untuk kepentingan negara dan keselamatan warga negara, kewenangan luar biasa yang diberikan secara atributif oleh konstitusi tersebut merupakan suatu langkah yang tidak bertentangan dengan konstitusi. Namun akan sangat berbeda halnya jika penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja hanya dijadikan sebagai suatu produk perundang-undangan yang merupakan jalan pintas bagi Presiden untuk memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang berstatus inkonstitusional bersyarat.

Konstitusi mempunyai berbagai materi muatan, secara langsung maupun tidak muatan tersebut mengandung pembatasan terhadap kekuasaan (Bagir Manan, 2017:224)¹⁴. Muatan-muatan dalam konstitusi memberikan pula wewenang-wewenang kepada kekuasaan untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya. Dalam setiap wewenang yang diberikan oleh konstitusi itu pula terdapat batasan-batasan terhadap kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*minuse of power*). Ketika kekuasaan yang diberikan konstitusi tersebut berupa kewenangan Presiden sebagai kekuasaan pemerintahan, maka kekuasaan tersebut harus pula dibatasi (*limitation of power of government*). Jika secara objektif dinilai bahwa penggunaan kewenangan tersebut bertentangan dengan tujuan negara untuk melindungi negara dan kepentingan warga negaranya, maka apa yang menjadi keputusan Presiden tersebut seyogyanya dapat dicabut atau dibatalkan.

Sebagai wujud pembatasan terhadap kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden, untuk itu dalam kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja harus adanya fungsi pengawasan yang menjadi batasan kekuasaan Presiden. Karena, pada suatu kewenangan yang diberikan oleh konstitusi berarti memberikan kekuasaan pula pada penerimanya. Kekuasaan tersebut haruslah memiliki batasan dengan mekanisme pengawasan yang dapat membatalkan atau mencabut tindakan yang diambil berdasarkan kewenangan yang telah diberikan.

Setelah ditetapkan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja akan melalui proses pengajuan untuk mendapatkan persetujuan DPR untuk kemudian diberlakukan menjadi Undang-Undang. Penilaian DPR atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja tersebut tidak terlepas dari pengawasan legislatif atas kewenangan yang diberikan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Jika untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Presiden dapat menggunakan penilaian subjektifnya, namun pada pengawasan DPR untuk menerima atau tidak ketika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja akan disetujui atau tidak menjadi Undang-Undang, DPR harus dapat lebih objektif dalam memberikan penilaiannya. Karena setuju atau tidaknya DPR terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dapat melegitimasi penilaian subjektif Presiden menjadi objektif.

DPR harus dapat menganalisa terhadap alasan dan relevansi kondisi penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja serta mempertimbangkan kemaslahatan atas materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja tersebut apakah benar-benar dibutuhkan terutama untuk

¹⁴ Bagir Manan, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perfektif Ajaran*

Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum, Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran Vol 4. 224.

kepentingan negara dan keselamatan warga negara.

Fungsi pengawasan DPR dibutuhkan agar dalam menggunakan kewenangan luar biasanya Presiden dapat terhindar dari kesewenangan yang tidak boleh terjadi dalam suatu negara hukum. Perlu diingat walaupun produk hukum tersebut dihasilkan melalui mekanisme politik, namun jangan sampai kepentingan politik mengalahkan kepentingan hukum yang seharusnya menjadi pedoman dan pengarah setiap kegiatan politik penyelenggara negara. DPR seharusnya memosisikan diri sebagai lembaga negara yang mengawasi serta menjalankan fungsi *check and balance* atas kekuasaan eksekutif, bukan sebagai lembaga yang menjalankan peran atas perintah politik kekuasaan. Karena bila dilihat dari lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dilatarbelakangi pula atas kekeliruan dan kesalahan yang dilakukan pemerintah dan DPR dalam menyusun Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dikatakan pula oleh pemerintah sebagai langkah perbaikan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah diputus Mahkamah Konstitusi sebagai undang-undang yang cacat formil. Putusan itu pula memberikan waktu selama dua tahun agar pembuat undang-undang tersebut (pemerintah dan DPR) untuk dapat melakukan perbaikan, jika pembuat undang-undang (pemerintah dan DPR) tidak memperbaikinya maka dinyatakan inkonstitusional permanen. Kembali pada batasan waktu yang ditentukan pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-VIII/2020 yaitu selama dua tahun setelah dibacakannya putusan (akhir tahun 2023), jika dilihat dari panjangnya waktu yang diberikan oleh mahkamah dalam putusan tersebut seharusnya pemerintah dan DPR setelah dibacakan putusan melakukan perbaikan dengan segera. Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dibentuk untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat karena tidak adanya aturan hukum atau aturan yang ada kurang memadai, maka tidak seharusnya Presiden menetapkan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Karena aturan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja mengganti atau menambahkan norma baru pada Undang-Undang yang sebelumnya sudah diberlakukan, yaitu sebanyak 75 undang-undang.

2. Kriteria Kegentingan Memaksa yang Menyebabkan Presiden Republik Indonesia Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai suatu produk hukum yang disusun dan ditetapkan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tentunya harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Karena, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan produk perundang-undangan yang tidak melalui mekanisme pembentukan biasa, maka untuk menetapkan dan membentuknya berlaku syarat-syarat khusus diatur dalam konstitusi berupa suatu keadaan genting bersifat memaksa.

Keadaan khusus yang menjadi syarat tersebut di dalam pasal 22 UUD NRI 1945 disebutkan dengan frasa hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Menurut tafsiran Mahkamah Konstitusi kegentingan yang memaksa tidak hanya terpaku pada keadaan bahaya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menyebutkan syarat kegentingan yang memaksa dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus memenuhi tiga syarat, yaitu; *pertama*, adanya keadaan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; *kedua*, undang-undang yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum; *ketiga*, untuk membentuk undang-undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui prosedur biasa karena memerlukan waktu yang lama, sedangkan keadaan mendesak membutuhkan kepastian untuk diselesaikan.

Keadaan bahaya atau darurat cenderung menimbulkan kegentingan yang bersifat memaksa, namun hal ikhwal

kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu pengertian hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih luas dari pada keadaan bahaya itu sendiri. Sehingga jika dikaitkan dengan dengan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tidak harus didahului dengan pernyataan keadaan darurat terlebih dahulu oleh Presiden. Batasan akan hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut sungguh sangatlah luas, sehingga penafsiran akan frasa tersebut dapat menimbulkan multitafsir dan memberikan ruang perdebatan.

Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak dapat setiap saat dilakukan oleh Presiden, bila dalam keadaan normal Presiden seharusnya membentuk peraturan perundang-undangan melalui mekanisme baku dan yang seharusnya diterapkan. Adanya hubungan sebab yang menjadi penyebab kewenangan tersebut dapat digunakan. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan suatu akibat dari pada sebabnya yang berupa suatu keadaan khusus yang menjadi alasan secara konstitusi Presiden menggunakan kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pada Pasal 22 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Melalui pemahaman pasal tersebut dapat diartikan bahwa yang menjadi persyaratan bagi Presiden untuk menggunakan haknya berupa kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Tidak terdapat penjelasan yang lebih terperinci mengenai frasa kegentingan yang memaksa tersebut. Frasa tersebut dapat menjadi suatu yang bermakna sangat luas.

Kata kegentingan dapat dimaknai sebagai suatu keadaan yang berupa genting, krisis, kemelut. Sedangkan kata genting bermakna sebagai tegang, berbahaya, keadaan yang mungkin dapat menimbulkan bencana perang dan sebagainya. Yang menjadi batasnya

ialah terjadi suatu kegentingan yang mengandung suatu konsidi yang memaksa. Penafsiran luas tersebut berangkat dari keadaan bagaimana dan kondisi seperti apa, sehingga Presiden dapat menggunakan kewenangannya untuk membentuk dan memberlakukan suatu peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang tanpa adanya mekanisme pembahasan bersama dengan parlemen.

Luasnya makna yang dimuat Pasal 22 UUD NRI 1945 pada penggunaan frasa kegentingan yang memaksa akan menghadirkan penafsiran yang luas. Penafsiran luas atas kegentingan yang memaksa tersebut akan memberikan ruang perdebatan serta luasnya penilaian subjektif tanpa batasan yang akan memberikan peluang Presiden untuk bertindak sewenang-wenang, dengan arti melalui kewenangan mutlak yang diberikan dalam memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak memiliki batasan yang kongkrit terhadap kriteria kegentingan yang memaksa akan menjadi peluang terciptanya suatu pemerintahan yang otoriter.¹⁵

Kegentingan berarti suatu keadaan yang membawa pada kondisi yang memuat krisis, kata krisis itupun sangat luas bergantung pada bidang apa kata krisis tersebut digunakan. Bila kata krisis terkait pembahasan ekonomi, maka kata krisis bermakna kemerosotan dalam bidang ekonomi, jika dikaitkan dengan konteks politik krisis bermakna sebagai konfrontasi yang intensif dan dahsyat dalam waktu singkat, jika pada bidang adanya kebutuhan aturan hukum perundang-undangan maka kata krisis dapat berarti terdapatnya suatu kebutuhan segera terhadap aturan perundang-undangan yang diberlakukan untuk memberikan suatu kepastian hukum. Sedangkan kata memaksa bermakna meminta melakukan perbuatan yang tidak diinginkan. Dari ulasan tersebut hal ihwal kegentingan yang memaksa dapat diartikan suatu peristiwa, kejadian berupa keadaan sulit yang tidak diharapkan dan bersifat mendesak.

Frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai penetapan Perppu merupakan suatu peristiwa, kejadian, perkara ataupun masalah yang sedang dihadapi negara,

¹⁵ Ali Marwan, *Kegentingan yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan*

Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 14, 2017. 110.

untuk mengatasi kegentingan tersebut mendesak Presiden untuk segera menetapkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

Sebagai suatu perbandingan bagaimana negara-negara di dunia dalam memberikan definisi mengenai keadaan darurat yang memberikan hak kepada kepala pemerintahan untuk penetapan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang. Kanada membatasi keadaan darurat nasional tersebut sebagai situasi mendesak dan krisis bersifat sementara yang secara serius dapat membahayakan kehidupan, kesehatan dan keselamatan warga negara atau secara serius mengancam pemerintah untuk menjaga keutuhan wilayah, kedaulatan, dan keamanan Kanada. Secara jelas Kanada memberikan batasan terhadap keadaan yang serius dan krisis tersebut bersifat sementara. Afrika Selatan dalam undang-undang keadaan daruratnya memberikan suatu batasan kekuasaan untuk menetapkan penetapan Presiden dalam mengembalikan kedamaian dan ketertiban ketika mengatasi keadaan darurat jika undang-undang yang ada tidak memadai. Keadaan darurat dimaksud digambarkan sebagai kehidupan bangsa terancam oleh perang, invasi pemberontakan umum, kekacauan, bencana alam atau darurat publik lain-lain. India menjabarkan makna keadaan darurat yang berupa kondisi yang melatar belakangi penetapan Peraturan Presiden sebagai, keadaan darurat nasional berdasarkan agresi dari luar negeri atau terjadi pemberontakan bersenjata diseluruh atau sebagian teritorinya, keadaan darurat negara bagian jika terjadi kegagalan mekanisme konstitusional dalam suatu negara bagian, keadaan darurat keuangan apabila terdapat suatu kondisi ekonomi yang mengancam stabilitas finansial atau kredit di India.

Keadaan darurat sebagaimana dimuat dalam literatur dan konvensi bidang hukum internasional dikenal penggunaan istilah *stsstvanoorlog en beleg* atau *state of emergency*. Istilah tersebut diatur dalam *International Covenant for Civiland Political Rights*. Dalam konvensi ICCPR keadaan darurat bermakna situasi yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaanya. Dalam Prinsip *Siracusa* yang merupakan hukum

internasional hak asasi manusia, keadaan darurat merupakan suatu keadaan adanya pembatasan dan pengecualian pelaksanaan hak sipil dan hak politik.

Undang-undang tertulis Indonesia sendiri memuat keadaan darurat tersebut dengan menggunakan istilah kata bahaya. Dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syara-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Undang-Undang yang berlaku mengatur tentang keadaan darurat ialah Undang-Undang (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya. Dalam undang-undang tersebut keadaan bahaya disebutkan dalam tiga jenis, yaitu: “keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, atau keadaan darurat perang”. Secara lebih jelasnya keadaan bahaya tersebut berupa: *pertama*, adanya ancaman keamanan atau ketertiban umum diseluruh atau sebagian wilayah negara karena pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam hingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan negara secara biasa; *kedua*, adanya perang atau bahaya perang yang dikhawatirkan perkosaan wilayah negara; *ketiga*, negara berada dalam keadaan bahaya atau dari suatu keadaan-keadaan khusus ternyata adad atau dikhawatirkan terdapat gejala-gejala yang membahayakan hidup negara.

Dalam undang-undang yang mengatur mobilisasi dan demobilisasi serta undang-undang tentang penanggulangan bencana terdapat pula istilah keadaan bahaya. Keadaan bahaya disebutkan sebagai suatu keadaan yang dapat menimbulkan ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan hidup bangsa dan negara. Pada penjelasan pada bagian penjelasan UUD NRI 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan bahwa Pasal 22 UUD NRI 1945 tersebut mengenai peraturan hukum untuk mengatur keadaan darurat atau bahaya (*noodverordeningsrecht*) agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa untuk pemerintah mengambil tindakan lekas dan tepat.

Kegentingan yang memaksa harus menunjukkan dua ciri yaitu ada “krisis dan

kemendesakan” (Bagir manan,1999:158-159). Pendapat berbeda dikemukakan pula bahwa terdapat tiga unsur penting yang membentuk pemahaman mengenai keadaan bahaya yang dapat menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: “adanya unsur yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), adanya keterbatasan waktu (*limited time*), tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar”. Sedangkan pada penjelasan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 138/PUU-VIII/2009 atas pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memuat pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi mengenai pemahaman hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pada pertimbangannya mahkamah menerangkan bahwa syarat kegentingan yang memaksa atas diperlukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah; *pertama*, adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; *kedua*, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum tersedia sehingga terjadi kekosongan hukum ataupun ada undang-undang namun tidak memadai; dan *ketiga*, untuk membentuk undang-undang melalui prosedur biasa tidak dapat dilakukan karena membutuhkan waktu yang lama sedangkan keadaan mendesak kepastian untuk diselesaikan.

Pengertian kegentingan yang memaksa tidak hanya dimaknai sebagai keadaan bahaya saja sebagaimana terdapat pada Pasal 12 UUD NRI 1945, walaupun keadaan bahaya tersebut sebagaimana disebutkan Pasal 12 UUD NRI 1945 dapat menjadi sebab proses pembentukan Undang-Undang pada prosedur biasa tidak dapat terlaksana, namun keadaan bahaya bukan satu-satunya keadaan yang menyebabkan kegentingan yang memaksa sebagaimana disebut pada Pasal 22 UUD NRI 1945.

Melalui penjelasan putusan tersebut disimpulkan bahwa makna kegentingan memaksa tidak hanya suatu keadaan bahaya saja, namun bagian dari penyebab kegentingan yang memaksa tersebut dapat berupa keadaan bahaya. Berarti bahwa disamping keadaan bahaya yang secara jelas disebutkan dalam

peraturan perundang-undangan tentang keadaan bahaya, mobilisasi dan demobilisasi terdapat suatu keadaan lain yang dapat menimbulkan kegentingan yang memaksa. Keadaan itu yakni apa yang disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, sementara undang-undang belum ada atau tidak memadai, dan jika untuk membentuk melalui prosedur biasa tidak terdapatnya waktu yang cukup. Karena keadaan kegentingan tersebut merupakan alasan pemerintah untuk menggunakan kewenangan dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka yang menjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa harus merupakan keadaan nyata yang sedang dihadapi negara. Walaupun dalam menilai kegentingan yang memaksa tersebut dapat dilakukan melalui penilaian subjektif Presiden, akan tetapi keadaan tersebut harus secara objektif benar-benar ada.

Penggunaan frasa kegentingan yang memaksa tanpa adanya batasan ataupun penjelasan kongkrit mengenai kriteria-kriteria keadaan yang dimaksud kegentingan yang memaksa tersebutlah yang kadang kala memicu kritik dan mendasari pertanyaan apakah sudah sesuai keadaan yang menjadi alasan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sudah sesuai dengan yang dipersyaratkan oleh konstitusi. Adanya kekhawatiran akan luasnya penafsiran terhadap kegentingan yang memaksa menjadi jalan masuk bagi pemegang kekuasaan untuk membenarkan tindakannya dalam mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Dapat dimaknai bila apa yang dimaksud mendesak dalam penilaian subjektif Presiden merupakan desakan terhadap kekuasaannya semata bukan merupakan keadaan yang mendesak dalam artian suatu kegentingan bagi negara yang dapat mengancam keselamatan negara dan warga negara. Apabila penafsiran subjektif tersebut hingga pada suatu pemikiran Presiden dengan kekuasaan dan kewenangan yang diberikan kepadanya seperti adanya penjelasan di atas benar-benar kekhawatiran yang terjadi, maka dapat

dikatakan bahwa tujuan diberikannya kewenangan oleh konstitusi dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai produk perundang-undangan untuk mengatasi kegentingan tidak sebagaimana pada hakikatnya. Karena, bila kepentingannya hanya untuk mengamankan kekuasaan saja, maka peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut akan jauh dari apa yang menjadi kebutuhan masyarakat secara luas.

Jika melihat pada suatu pernyataan yang mengatakan bahwa perlu adanya pembatasan terhadap kekuasaan yang diberikan kepada pemegang kekuasaan untuk menghindari tindakan kesewenang-wenangan penguasa, maka dirasa tepat bila frasa kegentingan yang memaksa itu haruslah dapat dirumuskan dengan penjelasan yang kongkrit dalam mengidentifikasi keadaan. Mengapa demikian perlunya bagi penulis untuk mengetahui batasan yang jelas terhadap keadaan kegentingan yang memaksa tersebut, karena keadaan tersebutlah yang akan menjadi dasar dan alasan pembenar atas tindakan Presiden dalam memberlakukan suatu produk perundang-undangan baru yang akan memberlakukan norma baru yang berlaku mengikat bagi setiap warga negara. Tentunya pembatasan keadaan tersebut dapat menjadi batasan untuk menghindari kesewenang-wenangan dalam tindakan pemegang kekuasaan memberlakukan norma hukum baru itu. Termasuk pula dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Selanjutnya analisis yuridis terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja penulis akan melihat pada pertimbangan menimbang untuk mengetahui bagaimana penilaian subjektif Presiden dalam menilai hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam mengambil langkah menetapkan perppu ini.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja memuat norma baru yang berlaku menggantikan aturan yang diatur oleh undang-undang sebelumnya, untuk menghadapi situasi dan kondisi yang dihadapi dalam mencapai tujuan meningkatkan iklim investasi dan menciptakan lapangan kerja seluas-luasnya

dipandang pemerintah masih belum memadai. Namun sesungguhnya dengan menampilkan alasan untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terlihat bahwa bukan aturan yang ada belum memadai, akan lebih tepat bila dikatakan bahwa aturan yang ada bermasalah dalam proses pembentukannya. Karena, norma-norma yang di berlakukan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja tersebut merupakan norma yang telah diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Cipta Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut mengalami dinamika pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Hal ini dapat dilihat pula dalam apa yang termuat pada pertimbangan menimbang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang salah satunya juga untuk melaksanakan putusan tersebut. Dinamika atas putusan tersebut merurut Menko Perekonomian turut pula mempengaruhi perilaku pelaku usaha dalam maupun luar negeri. Kondisi atas dinamika Undang-Undang Cipta Kerja tersebut turut pula dipengaruhi oleh berbagai keadaan dinamika menerpa dunia yang saling berkaitan dan dalam hal ini dilihat pemerintah akan berpengaruh pada perekonomian nasional.

Ditengah-tengah geopolitik yang terjadi atas peristiwa perang Ukraina-Rusia dan krisis perekonomian dunia serta perubahan iklim, kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja diharapkan Pemerintah dapat mengisi kepastian hukum. Dari apa yang dikemukakan oleh pemerintah tersebut dalam pertimbangan menimbang adanya suatu kondisi yang harus direspon segera dengan menetapkan standar bauran kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Untuk menilai bagaimana penilaian subjektif Presiden tersebut penulis mencoba melihat pernyataan pemerintah pada kesempatan-kesempatan sebelumnya terkait kondisi perekonomian nasional. Dalam publikasi yang dimuat konferensi pers APBN Kita pada 20 Desember 2022 Menteri Keuangan Sri Mulyani yang menyatakan

“jelang tutup tahun, kinerja perekonomian Indonesia masih positif”.¹⁶

“Menteri Keuangan (Menkeu) Sri Mulyani Indrawati mencatat, hingga akhir November 2022 kinerja perekonomian Indonesia relatif baik dan masih terjaga. Hal itu terlihat dari tren surplus neraca perdagangan Indonesia yang masih terus berlanjut mencapai USD 5,16 miliar. Secara kumulatif Januari-November 2022, surplus neraca perdagangan Indonesia sebesar USD 50,59 miliar atau lebih besar dari tahun lalu. “ini adalah hal positif dari perekonomian kita yaitu sektor eksternal memberikan sumbangan ekspor lebih besar dari impor dan ini berkontribusi terhadap *growth* kita, meskipun kita tetap waspada bahwa perkembangan global yang cenderung akan melemah”.

Melalui berita resmi statistik yang dikeluarkan oleh badan pusat statistik, yang memberikan gambaran keadaan pertumbuhan ekonomi sepanjang tahun 2022 sebagai berikut:¹⁷

1. Perekonomian Indonesia tahun 2022 yang dihitung berdasarkan Produk Domestik Bruto (PDB) atas dasar harga berlaku mencapai Rp. 19.588,4 triliun dan PDB per kapita mencapai Rp.71,0 juta atau USD 4.783,9.
2. Ekonomi Indonesia tahun 2022 tumbuh sebesar 5,31 persen, lebih tinggi dibanding capaian tahun 2021 yang mengalami pertumbuhan sebesar 3,70 persen. Dari sisi produksi, pertumbuhan tertinggi terjadi pada Lapangan Usaha Transportasi dan Pergudangan sebesar 19,87 persen. Sementara dari sisi pengeluaran pertumbuhan tertinggi dicapai oleh Komponen Ekspor Barang dan Jasa sebesar 16,28 persen
3. Ekonomi Indonesia triwulan IV-2022 terhadap triwulan IV-2021 mengalami pertumbuhan sebesar 5,01 persen (y-on-y). Dari sisi produksi, Lapangan Usaha Transportasi dan Pergudangan mengalami

pertumbuhan tertinggi sebesar 16,99 persen. Sementara dari sisi pengeluaran, Sementara dari sisi pengeluaran, Komponen Ekspor Barang dan Jasa mengalami pertumbuhan tertinggi sebesar 14,93 persen.

Dalam penjelasan perihal pertumbuhan ekonomi yang disampaikan oleh Badan Pusat Statistik pada Februari 2023 tersebut, perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan peningkatan kearah positif. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi posisi ekonomi global setidaknya mampu bertahan bahkan dapat bergerak secara perlahan.

Senada dengan data statistik perekonomian yang ditampilkan sebelumnya, penulis mengutip sebagaimana dalam siaran pers yang menyatakan bahwa penapaian pertumbuhan ekonomi tahun 2022 sebesar 5,31%, pencapaian tersebut merupakan pencapaian tertinggi sejak tahun 2014.¹⁸ Disampaikan pula pernyataan yang menyatakan bahwa peluang resesi terus menurun, sebagaimana dimuat berikut: “Meski sempat mencatat pertumbuhan negatif saat diterpa badai pandemic Covid-19 pada tahun 2020, perekonomian nasional terus menunjukkan resiliensi dan beranjak puli lebih cepat. Sementara itu, situasi ekonomi dunia ke depan mulai menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Diiringi penetatan kebijakan suku bunga yang mulai ditahan, berbagai lembaga internasional telah mengoreksi ke atas prediksi ekonomi tahun 2023 sehingga probabilitas resesi terus menurun.”

Pada laporan perekonomian Indonesia 2022 yang disampaikan oleh Bank Indonesia memang adanya ancaman dinamika ekonomi global yang disebabkan oleh memanasnya kondisi antara Rusia dan Ukraina, namun Bank Indonesia memperkirakan pertumbuhan ekonomi pada 2023 akan tetap kuat¹⁹. Saat rapimnas KADIN, Presiden mengapresiasi baik terhadap kinerja beberapa lembaga negara

¹⁶ Informasi Publik Tutup Tahun Keinerja Perekonomian Masih Masif, dalam <https://www.kemenkeu.go.id>, diakses tanggal 27 Juni 2024.

¹⁷ Berita Resmi Statistik No.15/02/Th.XXVI, 6 Februari 2023.

¹⁸ Siaran Pers HM.4.6/40/SET.M.EKON.3/02/2023 Kemenko Bidang Perekonomian Republik Indonesia.

¹⁹ Laporan Perekonomian Indonesia 2022, Bank Indonesia, ISSN 0522-2572.

terkait dengan upaya-upaya yang meningkatkan pertumbuhan perekonomian Nasional. Presiden optimis terhadap perekonomian nasional ditengah ancaman resesi globa sebagaimana disampaikan pada Jumat 2 Desember 2022.²⁰

Hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang penulis lihat bahwa penilaian kriteria keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena tidak jelas dan terperinci terhadap makna frasa hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimuat Pasal 22 UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka penulis melihat hal tersebut kembali pada penilaian subjektif Presiden dalam memaknainya.

Setelah memahami bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai latar belakang alasan pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai *noodverordening recht*. Kegentingan yang memaksa tidak hanya diartikan sebagai suatu keadaan darurat atau keadaan bahaya saja, terdapat suatu keadaan yang mendesak menyelesaikan permasalahan hukum berdasarkan undang-undang. Penulis melihat apa yang dimuat oleh pemerintah sebagai melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menemui momentumnya ketika krisis global melanda sebagian negara.

Walaupun, para pemohon pengujian *judisial review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merasa bahwa penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak memenuhi kegentingan memaksa sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dan beberapa norma baru di dalamnya merugikan kepentingan para pekerja yang selalu disebut sebagai objek yang ingin disejahterakan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

Apabila pembuat undang-undang (pemerintah dan DPR) memiliki itikad baik untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi dan segera memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan pelaku ekonomi, akan lebih baik pemerintah melakukan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan langkah perubahan dengan (*legislative review*). Sebagaimana pendapat Jan M.Otto kepastian hukum pada suatu situasi terdapat syarat:

1. Tersedia suatu peraturan hukum jelas, mudah diperoleh dan konsisten yang ditetapkan oleh kekuasaan.
2. Penguasa pemerintahan menerapkan peraturan hukum secara konsisten dan taat pada aturan-aturan hukum.
3. Pada prinsipnya mayoritas warga menyetujui muatan konten peraturan hukum yang menyesuaikan perilaku warga.
4. Lembaga peradilan mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan hukum itu saat penyelesaian sengketa hukum secara konsekuen.
5. Keputusan peradilan dilaksanakan secara konkret.

Maka dari itu, untuk menghindari terjadinya kembali preseden buruk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk karena alasan kegentingan yang memaksa oleh Presiden, serta penolakan yang ditimbulkan dari penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berikutnya perlu dibentuk dan diberlakukan suatu peraturan perundang-undangan yang baku terkait pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Aturan tersebut berlaku sebagai dasar atas tindakan kewenangan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ketika menghadapi persoalan yang dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa.

Aturan khusus pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut hendaknya memuat secara jelas dan terang mengenai kriteria keadaan kegentingan yang memaksa. Kriteria yang jelas dan terang tersebut menjadi ukuran dasar penilaian atau standar dasar pedoman untuk mengukur suatu

²⁰ BPMI Setpers, Presiden Jokowi Buka Rapimnas Kadin Tahun 2022, dalam

<https://www.presidentri.go.id>, diakses tanggal 27 Juni 2024.

kondisi genting yang memaksa yang sedang dihadapi oleh negara. Sehingga dengan jelas dan terangnya ukuran dasar penilaian atas keadaan yang dimaksud sebagai suatu kegentingan yang memaksa memberikan batasan secara objektif terhadap pemberian kewenangan Presiden dalam menggunakan kewenangan legislasi luar biasa dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Adapun suatu keadaan yang dimaksud sebagai suatu hal yang genting dan memaksa memiliki sifat darurat yang menuntut harus dan secara segera diatasi. Sifat darurat dalam konteks hukum tata negara darurat berupa suatu keadaan krisis yang mengancam kedaulatan dan keutuhanan negara serta mengancam keselamatan warga negara. Krisis tersebut dalam bentuk suatu hal yang mengandung unsur membahayakan sedang dihadapi bukan merupakan suatu penilaian subjektif dalam bentuk perkiraan yang akan terjadi, karena jika hal tersebut belum terjadi maka masih memungkinkan langkah-langkah antisipasi masih dapat ditempuh melalui mekanisme pembentukan Undang-Undang melalui mekanisme normal. Adapun ancaman-ancaman yang dapat dikategorikan sebagai kriteria hal ihwal kegentingan yang memaksa dihadapi negara tersebut dapat berupa:

1. Krisis karena adanya agresi militer, seperti serangan militer dari negara lain, gerakan kelompok militan dan/atau teroris yang mengancam kedaulatan negara.
2. Krisis karena dampak kebijakan negara lain yang berakibat mengancam keamanan negara.
3. Krisis ideologi yang bertentangan dengan ideologi negara.
4. Krisis sosial politik seperti konflik etnis, agama, suku, dan/atau gejolak stabilitas politik dalam negeri yang mengganggu stabilitas dan persatuan negara.
5. Krisis ekonomi, defisit anggaran, nilai inflasi yang tidak terkontrol berakibat mengganggu perekonomian nasional, dan perang perdagangan.
6. Krisis yang disebabkan oleh kejahatan kecanggihan teknologi meliputi peretasan data negara, pencurian

kekayaan intelektual negara, dan penyebaran senjata pemusnah masal.

7. Krisis lingkungan seperti terjadinya perubahan iklim yang tidak dapat ditanggulangi, terjadinya bencana alam, dan degradasi lingkungan yang mengancam sumber daya alam dan keberlanjutan negara.
8. Krisis kesehatan meliputi wabah penyakit menular, pandemi, serangan biologis yang berdampak pada populasi penduduk dan infrastruktur negara.
9. Krisis pangan yang dapat mengakibatkan terganggunya ketahanan pangan nasional.
10. Krisis energi dan sumber daya seperti krisis pasokan energi dan sumber daya alam termasuk pula terhadap ancaman manipulasi harga.
11. Krisis kepastian hukum yang disebabkan tidak tersedianya suatu aturan hukum.

Kepastian hukum dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang maka pada pemberian kewenangan dan proses pembentukannya dibutuhkan suatu aturan hukum yang berlaku jelas secara tertulis dan mengikat bagi Presiden dalam menilai kegentingan yang memaksa, dan mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu. Kepastian hukum melalui adanya aturan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang secara khusus tersebut berlaku sebagai dasar hukum yang dapat menjadi tolak ukur, benar atau tidaknya penggunaan wewenang pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden, sehingga menjadi tolak ukur untuk diterima atau tidak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang oleh DPR.

D. Kesimpulan

Kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja merupakan kewenangan luar biasa dibidang peraturan perundang-undangan sesuai aturan yang diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945.

Alasan utama atau hal ihwal kegentingan yang memaksa pemerintah dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja lebih ditujukan untuk melaksanakan putusan MK No.91/PUU-XVII/2020 sebagai langkah perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang akan menjadi inskonstitusional permanen dalam waktu dua tahun tidak diperbaiki. Dibutuhkan suatu aturan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang mengatur secara jelas dan terang mengenai kriteria kegentingan hal

ihwal kegentingan yang memaksa secara lebih jelas dan terang seperti suatu kondisi; krisis karena agresi militer, krisis akibat kebijakan negara lain, krisis ideologi, krisis sosial politik, krisis ekonomi, krisis akibat kejahatan kecanggihan teknologi, krisis lingkungan, krisis kesehatan, krisis pangan, krisis energi dan sumberdaya, dan krisis kepastian hukum akibat kekosongan aturan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Daniel Yusmic, *Perpu Dalam Teori dan Praktik*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2021.
- Josef M. Monteiro, *Lembaga-Lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Yustisia, 2017.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2008.
- Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Pers, 2019.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana 2017.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008.

Jurnal

- Ali Marwan, *Kegentingan yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 14, 2017.
- Bagir Manan, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perfektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum*, *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran* Vol 4.

Website

- Berita Resmi Statistik No.15/02/Th.XXVI, 6 Februari 2023.
- BPMI Setpers, Presiden Jokowi Buka Rapimnas Kadin Tahun 2022, dalam <https://www.presidentri.go.id>, diakses tanggal 27 Juni 2024.
- Informasi Publik Tutup Tahun Keinerja Perekonomian Masih Masif, dalam <https://www.kemenkeu.go.id>, diakses tanggal 27 Juni 2024.

Siaran Pers HM.4.6/40/SET.M.EKON.3/02/2023 Kemenko Bidang Perkonomian Republik Indonesia.