

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Konsep negara hukum yang dicetuskan di Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan bahwa Indonesia adalah negara yang berdiris diatas hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan kuasa politik maupun ekonomi (*machtstaat*). Prinsip negara hukum yang dianut negara ini seharusnya menjadi landasan dalam dinamika kehidupan bernegara. Prinsip negara hukum kemudian juga dikenal dalam Bahasa Inggris dengan adagium *'the rule of law, not of man'*. Yang memiliki makna bahwa hukum sebagai pokok dari sistem pemerintahan, bukan orang yang berlaku sebagai bidak dari skenario yang mengendalikannya.¹

Berdasarkan pandangan Arief Sidharta terkait unsur-unsur dan asas dalam negara hukum meliputi 5 (lima) unsur yaitu:² (1) Berlakunya penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*); (2) Berlakunya asas kepastian hukum; (3) Berlakunya *equality before the law/similia similibus* atau

¹Jimly Asshiddiqie, 2012, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, BPHN, hlm.1

²Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", *Jurnal Hukum Rule of Law*, Vol. 3, No. 2 (November, 2004), hlm. 124-125

asas persamaan; (4) Asas demokrasi; (5) Berlakunya asas pemerintah sebagai pelayan publik.

Dalam upaya mewujudkan asas dan prinsip negara hukum yang sesuai dengan amanat konstitusi maka harus ada suatu bentuk pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mana hal ini bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum, tindakan adil, dan pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sehingga peraturan perundang-undangan yang diterbitkan dapat mengakomodasi kebutuhan dan hak dasar warga negara atau dalam arti lain peraturan perundang-undangan tersebut disusun berdasarkan partisipasi publik secara nyata dan memiliki tujuan yang jelas serta kebermanfaatannya.³ Sementara asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 yaitu:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kejelasan rumusan;
6. Keterbukaan

³Sopiani & Zainal Mubaroq. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2 (Juni, 2020), hlm. 147

Asas-asas tersebut harus termuat di dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, karena mulai dari penyiapan, penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan asas tersebut berfungsi memberi koridor dan pedoman,

Negara hukum Indonesia dalam pemerintahannya menganut sistem Presidensial, dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR sebagai lembaga negara tertinggi dalam sistem kekuasaan negara telah dihapuskan. Secara garis besar berdasarkan konstitusi yang berlaku hingga sekarang sistem presidensial menegaskan bahwa kekuasaan utama eksekutorial bertumpu kepada presiden sebagai kepala eksekutif.⁴ Bahwa kekuasaan dan kewenangan presiden berdasarkan konstitusi tidak hanya terbatas pada fungsi eksekutif melainkan juga fungsi legislatif. Kewenangan umum presiden dalam bidang legislatif sebagaimana berdasarkan UUD 1945 yaitu Pasal 5 yang memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang dan menetapkan Peraturan Pemerintah, serta Pasal 20 bahwa Presiden berhak mengesahkan RUU yang telah disetujui menjadi UU.

Selain kewenangan umum legislatif yang dimiliki presiden, konstitusi juga memberikan kewenangan khusus dan luar biasa. Pasal 12 UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk dapat menyatakan keadaan

⁴ Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, hlm. 75-79

bahaya yang syarat-syaratnya ditetapkan di dalam Undang-Undang, serta Pasal 22 yang pula memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

Pasal 12 UUD 1945 menjadi dasar pengaturan mengenai penilaian objektif oleh presiden untuk menentukan suatu kondisi dalam keadaan bahaya atau darurat berdasarkan ukuran kedaruratan yang diautur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal ini menjadi landasan dan dasar hukum bagi presiden untuk memutuskan suatu kondisi darurat atau *state of emergency* sehingga presiden berdasarkan kedaruratan tersebut dapat melakukan tindakan hukum tidak lazim yang sah secara konstitusional. Keadaan bahaya atau darurat kemudian mendorong berlakunya konsep hukum tata negara darurat (HTN darurat), menurut Herman Sihombing HTN darurat merupakan rangkaian pranata khusus dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa untuk menghapuskan kedaruratan secepatnya.⁵

Sedangkan Pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada presiden secara subjektif dalam menentukan keadaan negara berdasarkan "*hal-ihwal kegentingan yang memaksa*" yang mengakibatkan undang-undang tidak dapat dibentuk dengan mekanisme normal sedangkan negara membutuhkan suatu peraturan untuk mengatur hal yang harus segera diatur. Karena sebab keterdesakan tersebut konstitusi memberikan presiden wewenang dalam

⁵ Herman Sihombing, 1996, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta, Djambatan, hlm. 1

menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Perppu merupakan sebuah aturan yang dari segi materinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena adanya kegentingan yang memaksa aturan tersebut ditetapkan terlebih dahulu dalam bentuk Perppu. Ketentuan mengenai hal-ihwal kegentingan yang memaksa oleh presiden berdasarkan penilaian subjektifnya akan menjadi penilaian yang objektif apabila hal tersebut dinilai ada dan dibenarkan oleh DPR berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Dengan pemerintah memiliki lingkup yang besar agar dapat bertindak cepat, tepat dan memiliki kedayagunaan dalam mengadakan aturan untuk mengisi kekosongan peraturan dan atau peraturan yang ada namun tidak konkrit.⁶ Penempatan Perppu dalam hierarki perundang-undangan yang sederajat dengan UU dikarenakan materi muatan Perppu sejatinya diatur dalam UU. Tetapi karena adanya keterdesakan dan kegentingan yang memaksa pemerintah terpaksa mengaturnya di dalam Perppu.⁷

Bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, Perppu tidak selalu disertakan oleh negara dalam situasi darurat sebagaimana yang telah ditentukan kriterianya oleh undang-undang. Putusan MK No.003/PUU-III/2005 mengenai “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) tidak sama dengan “keadaan bahaya” seperti yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan

⁶ Muin Fahmal, 2008, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta, Penerbit Kreasi Total Media, hlm. 61

⁷ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm. 69

pengaturannya dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang.

Disamping itu penerbitan Perppu selalu terikat dengan kegentingan yang memaksa yang dalam Putusan MK No.138/PUU-VII/2009 telah menetapkan prasyaratnya yang secara singkat meliputi kebutuhan hukum yang mendesak, kekosongan hukum atau hukum yang ada tidak memadai dan kebutuhan waktu yang singkat dalam pembentukannya. “*Hal Ihwal Kegentingan yang memaksa*” tetap memiliki kesan keadaan bahaya, kategori yang masuk dalam kriteria “*kegentingan yang memaksa*” ialah: krisis ekonomi yang sifatnya massif, bencana alam, kekosongan UU, penangguhan penerapan UU yang secara sungguh-sungguh mengganggu ketertiban umum, rasa keadilan masyarakat jika UU itu diterapkan.⁸ Maka syarat berdasarkan Putusan MK tersebut menjadi norma baru yang merubah konstruksi norma berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, dapat dikatakan bahwa terjadi perubahan norma dalam konstitusi tanpa melalui pasal 37 UUD 1945 tetapi melalui praktek peradilan.

Menarik untuk melihat bagaimana kemunculan Perppu No.02 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja) terkait bagaimana latar belakang dari lahirnya perppu ini dan apa syarat “*hal-ihwal kegentingan yang memaksa*” yang mengakibatkan perppu ini diterbitkan. Pasalnya penerbitan

⁸ Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, 2015, *Legislative Drafting Pelebagaan Metode Partisipatif Dalam Pemebentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang, Setara Press, hlm. 74

Perppu ini lahir dari Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 yang menetapkan bahwa UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan cacat formil sehingga berstatus inkonstitusional bersyarat.⁹

Mulanya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) muncul dengan mengadopsi metode *omnibuslaw* dalam pembentukannya, yang mana metode tersebut tidak diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) sebelum kehadiran RUU kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang (P3) yang nantinya disahkan menjadi Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3, dan tidak adanya pelibatan partisipasi publik yang luas dan bermakna (*meaningfull participations*) serta tidak berpijak pada perhitungan demokrasi yaitu efektifitas dan asas ketebukaan.¹⁰ UU Cipta Kerja 2020 kemudian digugat formil di Mahkamah Konstitusi, MK mengabulkan untuk sebagian permohonan uji formil. Majelis Hakim Konstitusi menegaskan bahwa UU Cipta Kerja cacat secara formil. Untuk itu, MK menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat berdasarkan Putusan MK Nomor 91/PUU-

⁹ Aldys Rismelin & Sunny, Mengkaji Inkonstitusional Bersyarat Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Terhadap Kedudukan Omnibuslaw Law, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1, No. 3 (2022), hlm. 473

¹⁰ Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta, FHUII Pres, hlm. 33

XVIII/2020. Dalam pertimbangannya, majelis hakim Mahkamah Konstitusi menyebutkan:

"Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, oleh karena terhadap tata cara pembentukan UU 11/2020 tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar; serta sistematika pembentukan undang-undang; terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah berpendapat proses pembentukan UU 11/2020 adalah tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil,"

Bahwa Putusan tersebut menghadirkan konsekuensi UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat selama tidak dilakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 tahun sejak diputuskan, dan UU tersebut dapat berlaku dengan catatan dilakukannya perbaikan pembentukan undang-undang dalam jangka waktu 2 tahun. Namun, apabila dalam jangka waktu yang diberikan tidak dilaksanakannya perbaikan pembentukan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional permanen.¹¹

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (diakses tanggal 05 Oktober 2023)

Kemudian UU P3 2022 memasukkan metode *omnibuslaw* ke dalam salah satu metode pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian sejak kemunculan UU P3 2022 ini dianggap sebagai siasat untuk meloloskan UU Cipta Kerja yang diputus inkonstitusional bersyarat. Sehingga menimbulkan pertanyaan tentang pelaksanaan dan kepatuhan terhadap keputusan MK terkait status UU Cipta Kerja. Sementara itu pemerintah juga tetap tidak memperbaiki sistematika dan mekanisme pembentukan UU Cipta kerja untuk memenuhi aspek formilnya.

Wakil ketua komisi IX DPR RI Kurniyasih menyebutkan: *“bahwa seharusnya yang dilakukan oleh pihak legislatif adalah membenahi metode pembentukan UU Cipta Kerja dengan standar dan sistematika sesuai peraturan perundang-undangan dan status UU Cipta Kerja yang dinyatakan cacat formil karena bertentangan dengan konstitusi”*.¹²

Dengan hal ini maka pembentuk undang-undang sejatinya tidak berupaya secara benar dalam rangka mematuhi Putusan MK mengenai UU Cipta Kerja yang seharusnya ditindak lanjuti dengan memperbaiki aspek formil dan materil dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 22 UUD 1945 menjadi batu pijak Presiden Jokowi dalam menerbitkan Perppu Cipta Kerja dengan dalih *‘hal ihwal kegentingan yang memaksa’*, presiden

¹² Kurniyasih, 2023, *Menilai Perppu Cipta Kerja Inkonsisten dengan Putusan MK*, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/42628/t/Kurniasih+Nilai+Perppu+Cipta+Kerja+Inkonsisten+Degan+Putusan+MK#:~:text=Presiden%20Joko%20Widodo%20menerbitkan%20Peraturan,2%2F2022%20tentang%20Cipta%20Kerja>. (diakses tanggal 4 Oktober 2024)

menggunakan kewenangan luar biasanya untuk mengambil kebijakan yang dalam hal ini menerbitkan Perppu Cipta Kerja. Isi dari Perppu Cipta Kerja juga secara mayoritas sama dengan isi pasal dalam UU Cipta Kerja.

Perppu Cipta Kerja kemudian digugat uji formil di MK, uji formil tersebut didasari dari alasan subjektivitas presiden yang tidak berlandaskan kondisi objektif dalam menerbitkan perppu. Para pemohon menilai kehadiran Perppu Cipta Kerja tidak memenuhi syarat sebagaimana berdasarkan putusan MK No.138/PUU-VII/2009 yaitu ketiadaan kebutuhan mendesak dan tiadanya kekosongan hukum. Sehingga penerbitan Perppu Cipta Kerja yang disinyalir hadir karena Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan *'hal ihwal kegentingan yang memaksa'* berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak terpenuhi.¹³

Kemudian DPR di rapat paripurna menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Perppu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta kerja menjadi Undang-Undang. Dengan Demikian maka Perppu Cipta Kerja telah resmi disahkan oleh DPR menjadi UU No.6 tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang sebagaimana dalam Berdasarkan pasal 22 ayat (2) dan (3):

¹³ Sri Pujianti, 2023, *Perppu Cipta Kerja Dinilai Tak Memenuhi Syarat Kegentingan Memaksa*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18845> (diakses tanggal 6 Oktober 2023)

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Tidak adanya aturan yang secara detail yang menjelaskan kriteria dan maksud eksplisit dari hal-ihwal kegentingan memaksa yang menjadi landasan hukum bagi Presiden dalam menerbitkan Perppu dan juga bagi DPR untuk menerima dan menolak rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu, berimplikasi pada kerawanan pemanfaatan Perppu oleh Presiden dan DPR sebagai alat politik semata.¹⁴ Namun, baik buruknya dari penerbitan suatu perppu tidak berarti presiden memiliki niatan buruk untuk melakukan kesalahan dalam legislasi, tetapi hal tersebut dapat terjadi karena konstitusi yang memberikan wewenang.¹⁵ Kehadiran Perppu yang kewenangan penerbitannya secara konstitutinal diberikan kepada presiden merupakan konsekuensi dari dianutnya sistem presidensial dalam tata pemerintahan Negara Republik Indonesia.¹⁶

Dengan diterbitkannya Perppu Cipta kerja oleh presiden yang menggunakan kewenangannya dalam menerbitkan Perppu berdasarkan *'hal-*

¹⁴ Abraham Amos H.F, 2005, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi)*, Jakarta, Raja Grafind, hlm. 433

¹⁵ Ibnu Sina Chandranegara, "Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara: Kajian Atas Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009", *Jurnal Yudisial*, Vol. 5, No. 1 (April, 2012), hlm. 7

¹⁶ J.Ronald Mawuntu, Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Hukum di Indonesia, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 19, No. 5 (Oktober, 2011), hlm. 127

ihwal kegentingan yang memaksa' menghadirkan banyak polemik dan perdebatan dan dalam melihat keadaan materil mengenai suatu bahaya, kedaruratan dan kegentingan. maka sesemestinya hukum akan bertindak sesuai dengan gerak perubahan materil dan juga berdasarkan koridor yang telah ditetapkan secara konstitusi, sebagaimana yang dikatakan oleh Krabbe "*Normale rechts voor normale tijd, en abnormale rechts voor abnormale tijd*" hukum normal diberlakukan pada situasi normal dan hukum tidak normal (genting/darurat) untuk kondisi darurat.¹⁷ Jika ditinjau berdasarkan konteks kedaruratan maka Pasal 12 UUD 1945 mensyaratkan adanya *dangerous threat* (ancaman marabahaya) yang disertai dengan *reasonable necessity* (kebutuhan yang wajar), Pasal 22 mensyaratkan kegentingan yaitu *limited time* (keterbatasan waktu).

Penulis bermaksud untuk menyusun penelitian skripsi berdasarkan uraian latar belakang permasalahan dengan judul **“POLEMIK KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PENERBITAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) NO. 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA”**.

B. Rumusan Masalah

¹⁷ Herman Sihombing, op.cit. hlm. 5

1. Apakah Perppu No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja memenuhi syarat kegentingan yang memaksa berdasarkan Putusan MK No.138/PUU-VII/2009?
2. Apa konsekuensi hukum bagi presiden jika menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yang tidak didasari syarat *hal-ihwal kegentingan yang memaksa*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis syarat-syarat kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja oleh presiden.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui konsekuensi hukum bagi presiden jika menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yang tidak didasari oleh pemenuhan syarat dalam *hal-ihwal kegentingan yang memaksa*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat akademik: Penelitian ini akan memberikan manfaat dan sumbangsih pengetahuan dalam bidang ilmu hukum khususnya dalam hukum tata negara dan perundang-undangan.
2. Manfaat Praktis: Penelitian ini dapat dijadikan rujukan atau referensi dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan bagi pemerintah.