

Pembentukan Perppu Sebagai Kewenangan Presiden Berdasarkan Perspektif Konstitusi dan Teori Perundang-Undangan (Kajian terhadap UU No 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2022)

Siti Chadijah, Abdul Hadi

Universitas Pamulang, Kota Tangerang Selatan, Banten, Indonesia

ARTICLE HISTORY

Received : 18 Mei 2024

Revised : 24 Juli

Accepted : 26 Juli 2024

KEYWORDS

Authority; Constitution; PERPPU;
Legislation Urgency

CORRESPONDENCE

Nama : Siti Chadijah

Email : dosen01968@unpam.ac.id

ABSTRACT

The constitution gives the president the right to enact Perppu «in urgent matters» as mandated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in Article 22 paragraph . That this action certainly creates uncertainty about fair law and the process of its formation is contrary to Article 22 paragraph of the 1945 Constitution because it does not fulfill the requirements of compelling urgency which must be based on objective circumstances. The aim of this research is to describe and analyze the problem of forming Government Regulations in Lieu of Laws based on a constitutional perspective and statutory theory. Meanwhile, the research method used is the normative legal research method, namely legal research carried out by reviewing library materials or secondary data as basic research material by conducting searches on regulations relating to the subject matter. The main point of study is law which is conceptualized as a norm or rule that applies in society and becomes a reference for everyone's behavior, so that normative legal research focuses on the inventory of positive law, legal principles and doctrines, legal discoveries in concrete cases, legal systematics, the level of synchronization law, comparative law and legal history.



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Pendahuluan

Pembentukan Perppu sering kali menimbulkan perdebatan mengenai batasan kewenangan eksekutif dan prinsip-prinsip demokrasi (Arsil, 2018). Perppu memberikan fleksibilitas bagi pemerintah untuk merespons keadaan darurat dengan cepat. Di sisi lain, penggunaan Perppu yang berlebihan atau tidak tepat dapat dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan yang melemahkan fungsi legislatif (Prayitno, 2020).

Kasus UU No 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2022 merupakan contoh konkret yang relevan untuk dikaji. Perppu No 2 Tahun 2022 diterbitkan oleh Presiden dengan alasan adanya kebutuhan mendesak. Kajian terhadap kasus ini memberikan kesempatan untuk mengevaluasi bagaimana kewenangan ini digunakan dan bagaimana teorisasi perundang-undangan mendukung atau mengkritisnya (Sulistiono & Boediningsih, 2023).

Dalam konstruksi hukum Indonesia, Perppu memiliki kedudukan hukum yang sama dengan Undang-undang. Adapun dasar hukum pembentukan Perppu adalah Pasal 22 Ayat

(1) UUD 1945. Pasal 22 Ayat (2) dan (3) menyebutkan bahwa Perppu yang dikeluarkan presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Adapun syarat pembentukan Perppu adalah kegentingan yang memaksa yang ditetapkan secara subjektif oleh presiden. Mahkamah Konstitusi menetapkan standar objektif ini dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 (Upik, 2025). Berdasarkan putusan MK tersebut, ada tiga syarat yang menjadi parameter dalam menetapkan suatu keadaan yang genting. 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 sudah ada tapi tidak memadai. Syarat ketiga untuk unsur kegentingan memaksa dalam keputusan MK adalah kekosongan hukum tersebut tidak bisa diatasi dengan cara membuat undang-undang sesuai prosedur biasa karena akan membutuhkan waktu yang lama, sedangkan keadaan yang mendesak perlu kepastian untuk diselesaikan (Saputra, 2015).

Pada Jum'at 30 Desember 2022, secara tiba-tiba Pemerintah mengumumkan menerbitkan Perppu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Padahal, UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat melalui Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 tertanggal 25 November 2021 (Saputra, 2023). Dalam Putusan itu, MK memerintahkan pembentuk Undang-Undang (UU) melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak diperbaiki (hingga 25 November 2023), UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen. MK juga memerintahkan Pemerintah untuk menangguk segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Namun, bukannya memperbaiki UU Cipta Kerja melalui proses partisipasi publik secara bermakna, pemerintah justru menerbitkan Perppu tersebut (Madrim, 2022).

Mengutip dari pendapat Bivitri Susanti, "penerbitan Perppu merupakan hak subjektif presiden kurang tepat. Meski tidak menampik hal tersebut, hak subjektif presiden tetap harus disesuaikan dengan konstitusi yang diamini di Indonesia. Penerbitan Perppu Cipta Kerja tidak masuk dalam kegentingan yang memaksa. Hal ini berbeda dengan alasan sebelumnya saat Presiden Jokowi menerbitkan Perppu seperti Perppu tentang penanganan Covid dan Perppu tentang Pemilu (Putranto, 2023). Pada 2022 Jokowi dua kali menerbitkan Perppu yaitu tentang pemilu dan tentang cipta kerja. Perppu tentang pemilu lahir sebagai akibat adanya pembentukan empat provinsi baru sehingga perlu penetapan payung hukum agar tak menghambat proses tahapan pemilu (Rizqo, 2022).

Dengan demikian konstruksi konstitusional Perppu berbeda dengan perundang-undangan seperti biasanya yang terdapat dalam Pasal 20 UUD 1945. Sedangkan, Perppu diletakkan secara terpisah di Pasal 22 UUD 1945. Perppu tidak boleh dipakai dalam situasi normal. Perppu hanya bisa dikeluarkan dalam artian harus memenuhi ihwal kegentingan memaksa. Sedangkan, untuk alasan terdampak dari perang Rusia-Ukraina— yang jadi salah satu dalih terbitnya Perppu Ciptaker—tidak termasuk dalam ihwal kegentingan memaksa yang

dikonstruksikan oleh UUD 1945. Karena yang dibayangkan oleh pembuat UUD pada waktu itu, ketika membuat Pasal 22 adalah kegentingannya serius, ibaratnya jika undang-undnagna tidak ada, maka Indonesia musnah. Tidak menampik pula bahwa Indonesia terkena dampak perang Rusia-Ukraina. Namun, hal tersebut belum masuk ke dalam satu kategori yang di dalam hukum tata negara dinamakan hukum tata negara darurat. Termasuk dalam kategori tersebut apabila situasinya bencana alam atau perang yang luar biasa. Sedangkan, perang Rusia-Ukraina dampaknya tidak langsung dirasakan oleh Indonesia. Lebih lanjut melihat situasi Indonesia yang masih bisa berjuang di tengah krisis yang disebutkan, maka seharusnya dibuat Undang-Undang (UU) bukan Perppu.

Selanjutnya menurut pendapat YLBHI, “penerbitan Perppu ini jelas tidak memenuhi syarat yakni adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa, kekosongan hukum, dan proses pembuatan tidak bisa dengan proses pembentukan UU seperti biasa sesuai amanat Putusan MK No.138/PUU-VII/2009. Presiden seharusnya mengeluarkan Perppu Pembatalan UU Cipta Kerja sesaat setelah UU Cipta Kerja disahkan, karena penolakan yang masif dari banyak elemen Masyarakat” (YLBHI, 2022).

Alasan kekosongan hukum juga alasan yang tidak berdasar dan justru menunjukkan inkonsistensi. Pemerintah selalu mengklaim UU Cipta Kerja masih berlaku walau MK sudah menyatakan inkonstitusional bersyarat. MK dalam putusannya juga melarang Pemerintah membentuk peraturan-peraturan turunan pelaksana dari UU Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Tetapi dalam perjalanannya Pemerintah terus membentuk peraturan turunan.

Sebelumnya, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartarto mengatakan pemerintah menerbitkan Perppu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dengan mempertimbangkan kebutuhan mendesak guna mengantisipasi kondisi global. Mulai aspek ekonomi hingga geopolitik. Untuk itulah, Pemerintah perlu mempercepat antisipasi terhadap kondisi global di sektor ekonomi. “Kita menghadapi resesi global, peningkatan inflasi, kemudian ancaman stagflasi,” ujar Airlangga dalam keterangan pers bersama Menkopolkum Mahfud MD dan Wamenkumham Edward Omar Sharif Hiariej di Kantor Presiden, Jum’at (30/12/2022) seperti dikutip setkab.go.id. Menurut Airlangga, Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU Cipta Kerja sangat mempengaruhi perilaku dunia usaha baik di dalam maupun di luar negeri. Pemerintah terus berupaya menjaring investasi sebagai salah satu kunci pertumbuhan ekonomi. Karena itu, keberadaan Perppu ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum, termasuk bagi pelaku usaha.

Menkopolkum M. Mahfud MD mengatakan, “penerbitan Perppu 2/2022 karena adanya alasan mendesak. Alasan mendesak sebagaimana disebutkan Airlangga. Seperti dampak perang Rusia-Ukraina berpengaruh secara global maupun nasional mengancam meningkatnya inflasi, stagflasi, krisis multisektor, suku bunga, kondisi geopolitik, krisis pangan. Untuk itu, Pemerintah harus mengambil langkah-langkah strategis secepatnya” . 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 (Achmad, 2023).

Terkait latar belakang ini, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dengan judul penelitian “Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Sebagai Kewenangan Presiden Berdasarkan Perspektif Konstitusi dan Teori Perundang-Undangan (Kajian terhadap UU No 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu No 2 Tahun 2022)”. Adapun permasalahan yang hendak dirumuskan adalah, Bagaimana persyaratan dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan konstitusi dan teori perundang-undangan? Apakah Pembentukan UU 6/2023 tentang Penetapan Perppu 2/2022 telah memenuhi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?

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. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Hal ini menunjukkan bahwa sejatinya Perppu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai Undang-Undang.

Metode

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma (Negara, 2023). Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Materi penelitian yang diangkat pada penelitian kali ini adalah Kebijakan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan perspektif Konstitusi dan Teori Perundang-Undnagan. Penelitian ini akan melihat problematika Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian kali ini adalah studi pustaka. Penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian dibandingkan untuk ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis yuridis normatif yang pada hakikatnya menekankan metode deduktif sebagai pegangan utama, dan metode induktif sebagai tata kerja penunjang. Analisis normatif terutama menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber-sumber penelitiannya. Studi ini menemukan masalah legislasi terkait dan masalah sinkronisasi, dengan merujuk pada konsep hukum responsif. Disimpulkan, 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 ikhwal “Kegentingan memaksa” dalam pembedakan 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.

Hasil dan Pembahasan

Persyaratan Dalam Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Konstitusi Dan Teori Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau disingkat Perppu merupakan produk peraturan perundang-undangan yang merupakan wewenang penuh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyebutkan bahwa :“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang” (Mahardika, 2020).

Penegasan tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa :“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Dengan dasar hukum di atas jelas dan tegas bahwa Presiden mempunyai kewenangan dalam menetapkan PERPU dengan syarat terdapat kondisi atau hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Perppu memang menjadi kewenangan Presiden untuk menerbitkannya akan tetapi syarat adanya ihwal kegentingan yang memaksa menjadi wajib untuk dipenuhi sebagai alasan terbitnya Perppu. Mengenai makna ihwal kegentingan memaksa dapat dilihat dari beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai dasar rujukan hukum yaitu Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005 dan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005 memberikan kesimpulan

bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang melainkan kegentingan yang memaksa menjadi hak subyektif Presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Ihwal kegentingan yang memaksa juga terlihat dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 yang memberikan tafsir terhadap keadaan kegentingan yang memaksa dengan mensyaratkan beberapa hal yaitu 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 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.

Penjelasan dari Pasal 22 dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menunjukkan bahwa pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan ini memang perlu diadakan supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam Pasal ini yang kekuatannya sama dengan Undang-Undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang adalah kewenangan luar biasa dibidang perundang-undangan, sedangkan kewenangan ikut membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa. Hal ini dikarenakan secara teori kewenangan membuat peraturan perundang-undangan ada pada kekuasaan legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun dalam hal pembentukan Perppu kekuasaan tersebut diberikan kepada Presiden. Hakikatnya pembentukan Perppu itu sebagai upaya untuk mengantisipasi keadaan genting yang memaksa jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi dalam koridor hukum dan Perppu tersebut harus segera dibahas dan dipersidangkan agar disetujui untuk diundangkan menjadi undang-undang atau dihapuskan.

Pada pelaksanaannya pembentukan Perppu harus tetap berpedoman dan materi muatan harus sesuai dengan materi muatan yang terkandung dalam Undang-Undang. Selain itu, ada persyaratan khusus yang harus dipenuhi dalam pembentukan Perppu oleh Presiden, dimana persyaratan tersebut adalah mengenai "kegentingan memaksa". Persyaratan "kegentingan memaksa" menjadi syarat wajib yang harus dipenuhi dalam pembentukan Perppu. Apabila unsur "kegentingan memaksa" ini tidak terpenuhi, maka Perppu tidak bisa dibentuk.

Pada dasarnya “kegentingan memaksa” juga menggambarkan kondisi yang darurat yang memberikan alasan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dan dalam kondisi darurat tersebut terkandung makna sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 UUD 1945 yang memang dapat menjadi salah satu sebab terpenuhinya persyaratan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 UUD 1945. Akan tetapi, menurut Mahkamah Konstitusi pengertian “kegentingan memaksa” tidak hanya sebatas keadaan bahaya, meskipun keadaan bahaya dapat menyebabkan proses pembentukan undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilakukan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 (Zaidir & Arfai, 2022).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa substansi dasar pembentukan Perppu ada pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur keberadaan Perppu menjadi kewenangan Presiden dengan syarat terpenuhi hal ihwal “kegentingan memaksa”. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut”. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa keadaannya lebih genting memaksa dan amat terpaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang yang ditentukan lebih dulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak dapat ditunggu dalam suatu undang-undang presiden berhak menetapkan perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan yang bahaya dan darurat.

Berdasarkan pembahasan tersebut, maka persyaratan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan adalah terpenuhinya syarat hal ihwal “kegentingan memaksa” dalam pembentukan Perppu dengan substansi pembentukannya berlandaskan pada 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, tepatnya Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Apabila syarat dan substansi dalam pembentukan Perppu tersebut sudah terpenuhi, maka dengan sendirinya presiden selaku kepala pemerintahan dengan kewenangan konstitusionalnya untuk mengatur hal-hal yang diinginkan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan Negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya. Materi apa saja yang dapat dimuat dalam perppu tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam negara. Bahkan ketentuan tersebut yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat saja ditentukan oleh perppu itu sepanjang hal itu dimaksudkan untuk menghadapi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan memaksa. Hal ini menunjukkan bahwa persyaratan pembentukan Perppu yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah harus dibentuk dalam hal ihwal

“kegentingan memaksa”.

Apakah Pembentukan UU 6/2023 Tentang Penetapan Perppu 2/2022 Telah Memenuhi Asas-Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam praktek ketatanegaraan tidak jarang kita temui adanya keadaan tertentu yang menyebabkan situasi menjadi genting dan tidak normal, keadaan genting dan memaksa tersebut menyebabkan segala mekanisme bernegara tidak dapat berjalan seperti dalam keadaan normal. Dalam hal ini, Perpu adalah sebuah peraturan yang dikeluarkan saat Negara membutuhkan secara cepat sebuah peraturan yang belum dimuat dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Perpu adalah jalan pintas bagi sebuah Negara untuk mengatasi kekosongan hukum yang ada, perpu sebagai produk undang-undang darurat yang paling demokratis, sebagaimana peraturan ini bisa dibentuk dengan jangka waktu yang cukup singkat dan cepat tanpa melalui proses panjang sebagaimana halnya proses legislasi dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan ini menjadi suatu hal yang sangat penting di dalam berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Burkhardt Krems mengemukakan istilah *staatsliche rechtssetzung* mengenai hal-hal yang menyangkut di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal-hal menyangkut tersebut, berupa Isi peraturan, Bentuk dan susuna peraturan, Metode pembentukan peraturan, Prosedur dan proses pembentukan peraturan (Farida, 2003).

Pembentukan peraturan perundang-undangan ini bertujuan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki landasan dan dasar yang baik agar dapat berlaku dan berguna di dalam kehidupan Masyarakat. Landasan dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* atau norma *fundamental* negara yang dikemukakan oleh Hans Nawaisky. Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara yang menjadi dasar dan sumber dari segala sumber hukum dimana hal tersebut juga dijelaskan di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Status Pancasila sebagai hukum dasar sebagai *staatsgrundnorm* ataupun *staatsfundamentalnorm* ini dijelaskan di dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Prianto et al., 2024).

Mengenai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, Prof. Bagir Manan menyatakan bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan terdapat 3 landasan, yaitu: landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis (Pardede, 1998). Hal ini

berbeda dengan Prof. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa terdapat lima landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi: Landasan Filosofis, Landasan Sosiologis, Landasan Politis, Landasan Yuridis, Landasan Administratif (Asshiddiqie, 2020).

Perppu adalah bentuk Undang-undang yang dikeluarkan dalam keadaan darurat dan kepentingan yang memaksa, dalam pembentukannya. Perppu mempunyai asas-asas yang harus dipenuhi. Adapun asas-asas dasar yang harus ada dalam pembentukan Perppu yaitu; Asas Formal ; a). Tujuan yang jelas/ *beginsel van duidelijke doelstelling*, b). Lembaga yang tepat/*beginsel van het juiste orgaan*, c). Perlunya pengaturan/ *het noodzakelijkheids beginsel*, d). Dapat dilaksanakan /*het beginsel van uitvoerbaarheid*, e). Asas Konsensus/*het beginsel van consensus*. Asas Material ; a). Asas Terminologi dan sistematika yang benar, b). Asas dapat dikenali, c). Asas kesamaan dalam hukum, d). Asas kepastian hukum, e). Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (Nikmah, 2023).

Banyak pendapat yang menyatakan bahwa kepentingan memaksa di dalam pengaturan Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai makna yang sama dengan hal ihwal kepentingan yang memaksa di dalam pengaturan Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Selaras mengenai pendapat di atas Prof Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa keadaan bahaya atau lebih tepat disebut dengan deklarasi keadaan bahaya pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dapat ditetapkan dengan: a). Keputusan Presiden, b). Penetapan Instruksi Presiden yang berisi *policy rules, directive* dan *standard operating procedures*, c). Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Asshiddiqie, 2017).

Ketidakjelasan mengenai yang dimaksud dari hal ihwal kepentingan yang memaksa di dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Mahkamah Konstitusi menentukan kriteria situasi dan kondisi untuk dikeluarkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU/VII/2009 dimana menjelaskan bahwa: 1). adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara tepat berdasarkan undang-undang, 2). undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai, 3). kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan (Bima, 2019).

Pengaturan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya ini memberikan suatu Batasan terhadap kewenangan subjektif yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar kepada Presiden untuk menetapkan situasi dan kondisi mengenai hal ihwal kepentingan yang memaksa untuk dapat menggunakan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang memiliki kesetaraan dan materi muatan yang sama dengan undang-undang. Hal ini

bertujuan agar Presiden tidak dengan mudah untuk menjadikan suatu situasi dan kondisi sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa (Febriyanti & Kosariza, 2022).

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dapat melahirkan norma hukum dan norma hukum tersebut merupakan norma hukum baru yang dapat menimbulkan: a). Status hukum baru, b). Hubungan hukum baru, c). Akibat hukum baru. Oleh karena itu, mengenai hal tersebut pembatasan dan penetapan mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa perlu dilakukan untuk mencegah bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini dapat digunakan secara semena-mena karena dapat menimbulkan suatu akibat hukum dalam pembentukan dan penerbitannya. Batasan juga terdapat didalam Batasan waktu dimana peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini memiliki waktu yang terbatas karena bersifat sementara yang harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan ditetapkan menjadi Undang-Undang sesuai dengan Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Subiyanto, 2014).

Penjabaran diatas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimana secara spesifik dalam bentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini guna untuk mencermatiapakah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja ini sesuai atau tidak dengan pengaturan yang seharusnya dilakukan terhadap pembentukannya. Dalam hal ini patut dispesifikkan apakah di dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja ini dibentuk dikarenakan adanya hal ihwal karena kegentingan yang memaksa atau tidak yang dimana merupakan suatu syarat untuk diadakannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini sesuai Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Hariadi et al., 2023).

Pembentukan peraturan perundang-undangan ini harus memenuhi syarat mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa sesuai dengan Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Merujuk pada hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi suatu tafsir yang luas mengenai apa yang sebenarnya dimaksud di dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memberikan kriteria situasi dan kondisi dikeluarkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang, yaitu: 1). adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara tepat berdasarkan undang-undang, 2). undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai, 3). kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menimbang ketiga kriteria dan kondisi yang disebutkan Mahkamah Konstitusi untuk menjelaskan hal ihwal kegentingan yang memaksa dengan latar belakang dari

pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja ini menjadi tidak relevan. Hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan inkonstitusional bersyarat yang dimana hal tersebut tidak serta merta langsung tidak berlaku secara hukum namun terdapat syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu namun apabila syarat tersebut tidak terpenuhi maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dinyatakan tidak berlaku secara hukum atau inkonstitusional sepanjang mengingat tenggat waktu yang tersedia. Kondisi mengenai inkonstitusional Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 sampai dibentuknya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yang ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tidak relevan ditimbang dengan ketiga syarat yang dijelaskan Mahkamah Konstitusi mengenai hal ihwal kepentingan yang memaksa. Perbaikan yang menjadi amanat Mahkamah Konstitusi kepada pembentuk undang-undang memberikan tenggat waktu yang cukup untuk melakukan perbaikan untuk cipta kerja dan putusan tersebut tidak menimbulkan suatu kekosongan hukum yang dapat mengakibatkan ancaman yang serius di dalam pelaksanaan hukum di Indonesia.

Keadaan dan kebutuhan mendesak yang dijelaskan di dalam angka 1 dan 3 ini tidak relevan juga di dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022. Hal ini dikarenakan apabila melihat pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang melalui proses dari awal sampai pada akhirnya hanya memakan waktu satu tahun yang disahkan pada kuarta akhir tahun 2020. Merujuk pada kasus ini maka seharusnya pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah diberikan tenggat waktu yang cukup untuk menyelesaikan perbaikan dengan menggunakan bentuk undang-undang dalam tenggat waktu 2 tahun dimana terdapat lebih satu tahun tenggat waktu dibandingkan dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.

Namun, selain hal tersebut diatas yang perlu diperhatikan ada hal yang menjadi penting yang tidak terpenuhi juga di dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yaitu partisipasi masyarakat. Di dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini tidak melibatkan partisipasi masyarakat di dalam proses perencanaan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Hal ini juga sama dengan proses pembentukan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sebelum perubahan. Sehingga pengingkaran terhadap partisipasi masyarakat ini bertentangan dengan proses pembentukan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kesimpulan

Pembentukan Perppu merupakan kewenangan konstitusional Presiden yang bersifat luar biasa dan hanya dapat digunakan dalam keadaan kepentingan yang memaksa sebagaimana

diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya telah menetapkan tiga syarat utama dalam menilai terpenuhinya kondisi tersebut, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, adanya kekosongan hukum, dan tidak memungkinkan penyusunan undang-undang melalui prosedur biasa. Dalam praktiknya, ketentuan ini harus selaras dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Namun, dalam konteks pembentukan UU No. 6 Tahun 2023 yang menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, terdapat sejumlah persoalan mendasar terkait terpenuhinya syarat-syarat kegentingan yang memaksa. Alasan-alasan yang digunakan Pemerintah cenderung lemah dan tidak sepenuhnya mencerminkan situasi darurat sebagaimana yang dimaksud dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini menimbulkan pertanyaan atas legitimasi dan akuntabilitas penggunaan kewenangan konstitusional Presiden, serta membuka ruang kritik terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang idealnya didasarkan pada prinsip kehati-hatian, partisipasi publik, dan penghormatan terhadap prinsip negara hukum.

Daftar Pustaka

- Arsil, F. (2018). Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 1. <https://doi.org/10.21143/vol48.no1.1593>
- Asshiddiqie, J. (2017). *Pengenalan Tentang Dkpp Untuk Penegak Hukum*.
- Asshiddiqie, J. (2020). Contemporary issues on constitutional law. In *Advancing Rule of Law in a Global Context*. <https://doi.org/10.1201/9780429449031-28>
- Bima, M. R. (2019). Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 7(1). <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.595>
- Farida, M. (2003). Maria Farida: Tanpa Pengesahan Presiden, UU Tidak Berlaku. *Hukum Online*.
- Febriyanti, S., & Kosariza, K. (2022). Analisis Yuridis Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Oleh Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 2(1), 123–135. <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i1.16896>
- Hariadi, D., Hesti Wulan, & Sonya Claudia Siwu. (2023). Analisis Yuridis Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*, 9(3), 428–447. <https://doi.org/10.55809/tora.v9i3.276>
- Hasna Triadi Duptri Fitirawati Zaidir, N., & Arfai, A. (2022). Analisis Perpu Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-Undang Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2022.

- Limbago: Journal of Constitutional Law*, 2(3), 361–377.
<https://doi.org/10.22437/limbago.v2i3.20041>
- Madrim, S. (2022). *YLBHI Nilai Perppu Cipta Kerja Bentuk Pembangkangan Konstitusi*. Voaindonesia. <https://www.voaindonesia.com/a/ylbhi-nilai-perppu-cipta-kerja-bentuk-pembangkangan-konstitusi-/6898820.html>
- Mahardika, A. G. (2020). Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(2). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art3>
- Negara, T. A. S. (2023). Normative Legal Research in Indonesia: Its Originis and Approaches. *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)*, 4(1), 1–9. <https://doi.org/10.22219/aclj.v4i1.24855>
- Nikmah, S. W. (2023). (2023). *Menakar Hukum Darurat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Yang Telah Disetujui Menjadi Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023*. *MADANIA Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam*, 13(2), 87-96.
- Nirmala Maulana Achmad, S. A. (2023). *Alasan Pemerintah Terbitkan Perppu Cipta Kerja, Mahfud MD: Untuk Menyelamatkan Ekonomi Masyarakat*. Kompas Nasional. <https://nasional.kompas.com/read/2023/01/08/15370061/alasan-pemerintah-terbitkan-perppu-cipta-kerja-mahfud-md-untuk-menyelamatkan#:~:text=JAKARTA%2CKOMPAS.com - Menteri Koordinator Bidang Politik%2C Hukum%2C,untuk menyelamatkan perekonomian Indonesia dar>
- Pardede, M. (1998). *Likuidasi Bank dan Perlindungan Nasabah*. 9.
- Prayitno, C. (2020). Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, 17(3), 513. <https://doi.org/10.31078/jk1733>
- Prianto, W., Hukum, F., Ulama, N., Tenggara, S., Mayor, J., Katamso, J., Baruga, K., & Kendari, K. (2024). Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kelsen Dan Hans Nawiasky. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Pendidikan*, 2(1), 8–19. <https://jurnal.unusultra.ac.id/index.php/jisdik>
- Putranto, A. (2023). *Alasan Subjektivitas Presiden Terbitkan Perppu Cipta Kerja, Ahli: Jadi Seperti Titah Raja*. Kompas.Com.
- Rizqo, K. A. (2022). *Jokowi Terbitkan Perppu Pemilu terkait 4 Daerah Otonomi Baru di Papua*. News.Detik.Com. <https://news.detik.com/pemilu/d-6458346/jokowi-terbitkan-perppu-pemilu-terkait-4-daerah-otonomi-baru-di-papua>
- Sandy Sulistiono, & Widyawati Boediningsih. (2023). Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi. *ALADALAH: Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora*, 1(2), 250–269. <https://doi.org/10.59246/aladalah.v1i2.261>
- Saputra, D. E. (2015). Kedudukan Undang-Undang Dan Perppu Dalam Perspektif Penafsiran Hukum Tata Negara. *Khazanah: Jurnal Studi Islam Dan Humaniora*, 13(1). <https://doi.org/10.18592/khazanah.v13i1.1703>
- Saputra, E. Y. (2023). *Perppu Cipta Kerja Disahkan, Amnesty Sebut DPR Tak Hargai Putusan MK*

- dan Abaikan Aspirasi Rakyat.* Nasional.Tempo.Co.
<https://nasional.tempo.co/read/1706196/perpu-cipta-kerja-disahkan-amnesty-sebut-dpr-tak-hargai-putusan-mk-dan-abaikan-aspirasi-rakyat>
- Subiyanto, A. E. (2014). Mahkamah Konstitusi, Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Lex Journalica*, 11(1).
<https://www.neliti.com/publications/17998/menguji-konstitusionalitas-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang>
- Upik, T. (2025). Rekonstruksi Pengujian PERPPU pada Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Kepastian Hukum. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik (JIHHP)*.
- YLBHI. (2022). *Penerbitan Perpu Omnibus Law UU Cipta Kerja: Kudeta atas Konstitusi, Menunjukkan Otoritarianisme Pemerintahan Jokowi.* Ylbhi.or.Id.
<https://ylbhi.or.id/informasi/siaran-pers/penerbitan-perpu-omnibus-law-uu-cipta-kerja-kudeta-atas-konstitusi-menunjukkan-otoritarianisme-pemerintahan-jokowi/>