

Kewenangan Presiden dalam Menilai Kondisi Kegentingan Yang Memaksa

Vikhy Koko Satriawan¹, Ahmad Sholikhin Ruslie²

Article history: Received: 21 June 2023, Accepted: 29 June 2023,
Published: 1 July 2023

Abstract: PERPPU is the authority of the President according to Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which can be stipulated based on a compelling condition of urgency.

Purpose: The purpose of the research is to determine the compatibility of PERPPU Job Creation whit the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020.

Design/Methodology/Approach: The type used in this research is normative legal research, and uses several approaches, namely the statute approach, conceptual approach, and historical approach.

Findings: The results of this research show that in the formation of the Job Creation PERPPU there were no coercive conditions that forced it, and it was not in accordance with what was meant in the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020.

Originality/Value: There has not been much research regarding the compatibility of PERPPU Job Creation whit the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. Apart from that, this research will also explain the urgency that forced the formation of PERPPU Job Creation.

Keywords: compelling emergency; job creation; PERPPU

Paper Type: Journal Article

¹ Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118 | fikkisatriawan9@gmail.com

² Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118 | ruslie@untag-sby.ac.id

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang menganut sistem pemerintahan presidensial, seperti yang termuat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Maka, menurut pengaturan tersebut Presiden mempunyai wewenang untuk memimpin pemerintahan yang berpedoman pada konstitusi. Sistem presidensial sendiri ditandai dengan terdapatnya pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, Presiden dalam sistem presidensial diposisikan selain sebagai kepala negara, juga merupakan kepala pemerintahan (Fikri and Ukhwaluddin 2022). Dalam sistem presidensial, Presiden juga memiliki kewajiban secara utuh dalam melaksanakan dan memimpin pemerintahan terhadap rakyat dan juga terhadap konstitusi (Asshiddiqie, 2014).

Dalam menjalankan sistem pemerintahan, presiden mempunyai wewenang untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU), sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 “Dalam hal iihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang undang”. PERPPU dalam proses pembentukannya, Presiden tidak merumuskan bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana dalam pembuatan Undang-Undang (UU) ketika kondisi normal, akan tetapi PERPPU dalam waktu 1 Tahun harus dimintakan persetujuan kepada DPR. Jika disetujui, maka status PERPPU meningkat menjadi UU, akan tetapi jikalau DPR tidak menyetujui atau menolak, PERPPU harus dibatalkan dan tidak bisa lagi dibahas di DPR dalam masa persidangan mendatang (Siddiq, 2014).

Frasa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”, dalam penerbitan PERPPU tersebut merupakan terjemahan dari bahasa hukum Belanda “*noodverordeningsrecht*”, dan di Amerika sama seperti “*clear and present danger*”, yang dapat diartikan sebagai kondisi bahaya nyata dan memaksa. “*nood*” mempunyai makna bahaya, darurat. “*ordenen*” bermakna menyusun, mengatur. “*noodverordeningsrecht*” bisa dipahami sebagai perangkat hukum untuk mengatasi, mengatur, dan menganggulangi keadaan bahaya/darurat. Dalam penjelasan UUD NRI 1945, PERPPU diperlukan agar stabilitas negara mendapat jaminan dari Presiden hingga keadaan genting tersebut dapat diatasi (Simamora, 2009). Keadaan yang membolehkan presiden mengeluarkan PERPPU adalah suatu keadaan yang tidak normal (genting), yang mana ketika terjadi kondisi darurat maka perangkat yang diperlukan juga memiliki sifat khusus dan perlu diatur secara terpisah mulai dari segi tata cara, syarat penerapannya, hingga hal-hal yang sah dilakukan dan yang tidak sah dilakukan di saat keadaan genting (Bima, 2019). Di sisi lain Vernon Bogdanor, seperti dipaparkan Jimly Asshiddiqie, menyatakan, kurang lebih ada tiga situasi kedaruratan yang bisa berakibat pada kegentingan yang memaksa, yaitu darurat internal, darurat sipil, dan darurat perang. Terkhusus pada darurat yang sifatnya internal, hal bisa muncul berdasarkan dari penilaian subjektivitas Presiden, yang dapat dijadikan pemberian bagi Presiden untuk membentuk PERPPU (Simamora, 2009).

Konstitusi hanya memerintahkan pembentukan PERPPU sebagai kewenangan mutlak dari Presiden dan tidak memerintahkannya kepada DPR. Karena, jika pembentukan PERPPU diberikan kepada DPR, maka dalam prosesnya akan memakan waktu yang lama, karena DPR harus bersidang terlebih dahulu sebelum dapat memutuskan. Bisa jadi kondisi genting tersebut malah tidak dapat diatasi dengan segera dan bahkan terjadi berlarut-larut. Suatu PERPPU seharusnya hanya

digunakan dalam kondisi-kondisi tertentu, dan dalam kondisi itu terdapat kegentingan yang mengharuskan untuk segera bertindak dengan cepat. Selain dari pada itu, dalam penetapannya, PERPPU juga terkadang dapat menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat, yang terbaru tentunya adalah penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (PERPPU Cipta Kerja). Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) inkonstitusional dan harus segera diperbaiki dalam masa 2 tahun, dan apabila dalam masa yang sudah ditetapkan itu belum juga diperbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional permanen.

Perbaikan itu nantinya akan dilakukan oleh DPR bersama Presiden dan juga harus melibatkan partisipasi bermakna dari publik secara luas, agar dalam proses perbaikannya nanti UU Cipta Kerja tidak lagi memunculkan kontroversi dan tertutup dari publik secara luas seperti dalam proses awal pembuatannya. Akan tetapi, dipenghujung tahun 2022. Presiden menetapkan PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja untuk menindaklanjuti putusan tersebut. Dalam Putusannya Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk memperbaiki, bukan malah membentuk PERPPU, karena pada hakikatnya, suatu PERPPU dalam proses pembentukannya tidak melibatkan partisipasi dari masyarakat, bahkan juga tidak memerlukan partisipasi dari DPR sekalipun.

Dengan ditetapkannya PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja maka hal itu menimbulkan pertanyaan mendasar. Bagaimana kesesuaian PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Apalagi syarat dikeluarkannya PERPPU yaitu adanya kondisi kegentingan yang memaksa. Berdasarkan permasalahan inilah maka perlu dilakukan

penelitian hukum, agar dapat mengetahui kesesuaianya dengan putusan yang sudah dikeluarkan.

Metode

Jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), dan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*) (Marzuki, 2019).

Pembahasan dan Temuan

Kewenangan Presiden dalam Membentuk PERPPU

Dalam konteks sistem pemerintahan negara, dikenal dengan adanya teori pembagian kekuasaan. Teori ini semula dipopulerkan oleh Jhon Locke dan kemudian disempurnakan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*, Montesquieu berpendapat bahwa, kekuasaan dalam memerintah negara seharusnya dilaksanakan oleh masing-masing badan yang berdiri sendiri. Pemikiran ini kemudian populer dengan sebutan *Trias Politica*, dimana kekuasaan negara itu harus dipisahkan secara tegas menjadi tiga, yaitu: Eksekutif (kekuasaan menjalankan pemerintahan), Legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), dan Yudisial (kekuasaan kehakiman) (Maziyah dan Nugraha, 2020).

Pemisahan yang tegas antara tiga kekuasaan sebagaimana disebutkan di atas menjadi titik penting dalam memahami sistem presidensial, terkhusus di Indonesia. Menurut Bagir Manan, sistem presidensial di Indonesia pada awalnya mempunyai ciri yang hampir serupa dengan sistem presidensial di Amerika Serikat. Namun hal itu berubah sejak amandemen UUD NRI 1945. Pasca amandemen, sistem presidensial di Indonesia bersifat tidak murni, hal ini disebabkan karena adanya percampuran dengan elemen-elemen sistem parlementer, mengenai hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 dan Pasal 20 UUD NRI 1945, yang mana dalam pasal-pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden

untuk mengusulkan dan terlibat dalam pengesahan undang-undang. Selain itu konstitusi juga memberikan kewenangan khusus kepada Presiden dalam ranah pembentukan PERPPU pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 (Maziyah dan Nugraha, 2020).

Perkembangan PERPPU dalam suatu negara tentunya tidak bisa dilepaskan dari berbagai kondisi yang melatarbelakanginya. Untuk menjamin negara dalam kondisi yang normal maka harus diperlukan beberapa mekanisme hukum untuk mengaturnya, salah satunya adalah dengan membentuk PERPPU yang dalam hal ini bisa ditetapkan jika negara dalam kondisi genting atau darurat.

Konsep PERPPU nyatanya sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka sebagai suatu bangsa, hal itu bisa ditelusuri dalam *“Rantjangan Permulaan dari Undang-Undang Dasar Indonesia”* yang dikonsep oleh Soepomo, Ahmad Soebarjo, dan AA Maramis. Rancangan itu memuat 11 BAB dan 74 Pasal, ketentuan mengenai PERPPU terdapat pada Pasal 5 yang menyebutkan “Jika ada keperluan mendesak untuk menjaga keselamatan umum atau mencegah kekacauan umum dan jika Dewan Perwakilan Rakyat tidak bersidang, Kepala Negeri yang membuat aturan-aturan pemerintah sebagai gantinya undang-undang” (Yamin, 1959).

Bukan saja Pasal 5 yang serupa dengan isi Pasal 22 UUD NRI 1945, tetapi juga Pasal 11 Rancangan Permulaan Undang Undang Dasar Negeri Indonesia yang mempunyai kesamaan dengan isi Pasal 12 UUD NRI 1945. Dalam Pasal 11 itu menyebutkan “Kepala Negeri menetapkan keadaan negeri dalam perang. Syarat-syarat dan akibat-akibat dari keadaan perang harus ditetapkan secara undang-undang”. Sedangkan dalam isi Pasal 12 UUD NRI 1945 “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.

Sejak awal kemerdekaan sampai pada saat ini, sudah ada 7 Presiden yang pernah memimpin Indonesia dan sampai saat Jokowi menjabat total sudah ada 188 PERPPU yang pernah dibuat, yang mana jika dirinci hal itu sebagai berikut. Soekarno dengan 143 PERPPU, Soeharto dengan 8 PERPPU, Bcharuddin Jusuf Habibie dengan 3 PERPPU, Abdurrahman Wahid dengan 3 PERPPU, Megawati Soekarnoputri dengan 4 PERPPU, Susilo Bambang Yudhoyono dengan 19 PERPPU, dan Joko Widodo dengan 8 PERPPU (Ditjen PP 2023).

Dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan, tugas seorang Presiden begitu kompleks dan beragam. Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyat yang dipimpinnya. Selain itu, kewenangan Presiden tidak hanya sebatas pada membentuk aturan pelaksanaan undang-undang saja, akan tetapi juga mempunyai wewenang dalam pengajuan rancangan peraturan perundang-undangan dan membahasnya bersama DPR.

Presiden juga sebagai salah satu produsen hukum, karena Presiden sedikit banyak mengetahui kondisi yang terjadi di masyarakat dan juga mempunyai banyak akses untuk mengetahui kebutuhan hukum apa saja yang diperlukan ditengah masyarakat. Disamping itu juga, Presiden dalam memimpin pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri di banyak sektor dan juga berbagai tenaga ahli, khusunya dibidang hukum untuk membuat dan merancang suatu peraturan perundang-undangan. Dalam penyelenggara pemerintahan negara, Presiden juga berfungsi sebagai pemegang kekuasaan dalam hal pengaturan. Fungsi pengaturan itu dapat dilihat dalam penyusunan suatu produk hukum bersama DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), dan ayat (2). Pembahasan hingga penetapan suatu produk hukum tersebut tetunya diatur lebih lanjut dalam suatu undang-undang (Maria, 2020).

Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan Presiden sesuai dengan yang terdapat dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), yang mana hal itu dikonsep oleh menteri atau kepala lembaga pemerintahan non departemen sesuai dengan domainnya. Ketentuan lain mengenai tata cara penyusunan RUU tersebut diatas diatur dalam "Peraturan Presiden" (Santio dan Nasution, 2021).

Dalam pembahasan mengenai RUU di DPR ada dua macam, yaitu teknis dan substansi. Dalam pembahasan teknis, Presiden tidak diharuskan untuk hadir atau ikut dalam rapat, Presiden hanya sekedar memberikan pengarahan kepada menterinya yang ditugaskan untuk ikut dalam rapat di DPR. Proses delegasi yang diberikan Presiden kepada menteri-mentirnya secara personal sudah efektif, selain itu juga jikalau Presiden ikut dalam setiap pembahasan RUU di DPR maka akan menjadikan tugas-tugas kesehariannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan menjadi kurang maksimal, untuk itu peran menteri sangat penting dalam hal ini sebagai pembantu Presiden dalam memimpin sebuah negara (Santio dan Nasution, 2021).

Selain mempunyai hak untuk mengajukan RUU ke DPR, Presiden juga mempunyai kewenangan khusus yang diamanatkan Pasal 22 UUD NRI 1945 "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang", dalam praktik pembentukannya, PERPPU yang akan ditetapkan Presiden harus mempunyai syarat, yaitu adanya kondisi kegentingan memaksa. PERPPU adalah hak prerogatif Presiden dan kewenangan itu tidak diberikan oleh UUD NRI 1945 kepada lembaga lain. Isi dan muatan dalam PERPPU sama dengan isi dan muatan dalam undang-undang pada umumnya, akan tetapi yang membedakannya adalah PERPPU itu dibuat langsung oleh Presiden dan tidak memerlukan pembahasan bersama DPR,

jikalau PERPPU harus melibatkan pembahasan di parlemen, itu malah membuat PERPPU yang dalam esensinya harus dilakukan secara cepat menjadi tidak bisa diwujudkan, karena dalam pembahasan di parlemen, pengambilan keputusannya ada di tangan anggota-anggota DPR yang mungkin dalam rapat pembahasannya ada sebagian yang sepakat dan sebagianya tidak. Kondisi yang melatarbelakangi Presiden dalam membentuk PERPPU menurut Jimly Asshiddiqie ada tiga:

1. Kebutuhannya sangat mendesak sehingga harus segera bertindak (*reasonable necessity*);
2. Waktunya sangat terbatas (*limited time*); dan
3. Tidak ada opsi lain berdasarkan penilaian yang wajar (*beyond reasonable doubt*) (Hartono 2020).

Dalam pandangan konstitutionalisme, pembentukan PERPPU berdasarkan kewenangan dari Presiden juga harus dimaknai sebagai dari upaya untuk melindungi hak-hak konstitutional rakyat yang sudah ditetapkan dalam konstitusi. Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 juga harus dipahami sebagai landasan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, khususnya dalam hal membentuk suatu PERPPU, Presiden tidak diperkenankan mengesampingkan hak-hak konstitutional dari rakyat, bagaimanapun juga, pemegang kedaulatan secara asli adalah rakyat, Presiden hanya jabatan politis yang bisa diganti setiap lima tahun. Subjektivitas Presiden dalam menilai kondisi yang ada sebelum membentuk PERPPU juga harus ada batasannya, batas itu sifatnya harus tegas dan jelas, untuk itu diperlukan lembaga penyeimbang yang dalam hal ini adalah legislatif maupun yudisial agar nantinya tidak terdapat hak-hak rakyat yang dilanggar, ini sesuai dengan prinsip pembatasan dan pembagian kekuasaan (Prayitno, 2020).

Untuk membatasi subjektivitas Presiden yang sangat tinggi, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-

VII/2009 menyebutkan bahwasanya PERPPU diperlukan apabila terdapat tiga kondisi sebagai berikut:

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

Batasan yang dibuat Mahkamah Konstitusi diatas bertujuan guna membatasi subjektivitas Presiden, dalam hal ini Presiden tidak boleh menggantungkan kegentingan yang memaksa terhadap sesuatu yang sifatnya sekedar dugaan dan perkiraan, karena jikalau tidak adanya batasan dari kekuasaan yudisial atau kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari pembagian kekuasaan politik di Indonesia, maka dalam keadaan tertentu Presiden dapat melakukan berbagai tindakan apapun yang dalam kondisi secara biasa atau normal Presiden dapat menilai keadaan tersebut adalah keadaan darurat, dimana dalam kenyataanya kedaruratan yang dipikirkan oleh Presiden tidak sepenuhnya terjadi.

Peran dari DPR untuk mengawasi kerja yang dilakukan oleh Presiden dalam membentuk suatu PERPPU menjadi sangat krusial disini, legislatif sebagai lembaga penyeimbang dari eksekutif harus dapat menjadi semacam kontrol politik yang dapat melakukan *legislative review* terhadap PERPPU yang telah ditetapkan oleh Presiden.

Kesesuaian PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Polemik yang ada di tengah masyarakat menyangkut UU Cipta Kerja adalah hal yang menarik untuk dikaji. Cipta kerja berawal dari visi pemerintah untuk membuka lapangan kerja dalam cakupan yang lebih luas lagi. Cipta kerja nantinya diharapkan dapat menata ulang struktur ekonomi yang pada akhirnya dapat membuat perubahan di semua sektor guna mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, hal itu memang target dari pemerintah untuk mencapai kemandirian ekonomi di berbagai bidang, mengingat juga sebelumnya terjadi gejolak ekonomi yang disebabkan oleh pandemi Covid 19 yang mana hal itu berdampak di semua negara takterkecuali Indonesia. Selain itu polemik yang timbul dari UU Cipta Kerja adalah mengenai prosedur pembentukannya yang menerapkan metode terbaru, yaitu metode *omnibus law*, pada awal kemunculannya, metode ini banyak dikritik oleh berbagai kalangan, karena merupakan hal baru dan tidak sejalan dengan sistem hukum yang telah diterapkan, sistem hukum yang diterapkan di Indonesia tidak lain adalah Eropa Kontinental atau *Civil Law* yang mana penggunaan metode *Omnibus Law* kurang populer dan jarang diterapkan, sedangkan penggunaan *Omnibus Law* biasanya lazim diterapkan dalam negara bersistem hukum *Anglo Saxon*.

Dalam proses pembentukannya, UU Cipta Kerja yang digagas di DPR tidak banyak melibatkan partisipasi dari publik secara luas, padahal setiap produk hukum yang dibuat oleh pemerintah juga harus memperhatikan masukan-masukan dari berbagai kalangan, dengan minimnya partisipasi dari publik dan ditambah dengan penggunaan metode baru yang dinamakan *Omnibus Law* banyak kalangan yang ingin membawa UU Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan *judicial review*, ini dimaksudkan untuk mengetahui konstitusionalitas dari

pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Di dalam banyak literatur hukum yang menyangkut penafsiran konstitusi diketahui ada dua pendekatan yang sudah umum dalam penafsiran konstitusi, yaitu penafsiran originalisme dan penafsiran nonoriginalisme. Secara sederhana, pendekatan originalisme lebih memusatkan pada sisi textual dari konstitusi, sedangkan, pendekatan yang dipakai untuk penafsiran nonoriginalisme memusatkan pada sisi kontekstualnya. Masing-masing penafsiran sudah memunculkan berbagai macam tipe penafsiran konstitusi yang sudah populer dipakai dalam menyelenggarakan pengujian terhadap konstitusionalitas suatu produk hukum (Haryono, 2022).

Peradilan khusus yang memiliki wewenang untuk menafsirkan konstitusi di Indonesia adalah Mahkamah Konstitusi, secara umum, berdirinya Mahkamah Konstitusi sebenarnya sesuatu hal yang baru dalam dunia hukum. Sebagian besar negara-negara demokratis, tidak menerapkan lembaga tinggi semacam Mahkamah Konstitusi yang mempunyai posisi independen. Sampai pada saat ini, diseluruh dunia hanya terdapat 78 Mahkamah Konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi diposisikan menjadi lembaga khusus dalam sistem negara hukum modern. Eksistensi Mahkamah Konstitusi diantaranya dapat digunakan untuk mengakhiri perselisihan antar lembaga tinggi negara. Fungsi dari Mahkamah Konstitusi biasanya dicakup dalam fungsi "*supreme court*" yang ada disetiap negara, seperti di Amerika, fungsi-fungsi dari lembaga ini diantaranya adalah *judicial review* dalam menilai konstitusionalitas suatu produk hukum, baik dari segi pengujian formil maupun materiil (Kurniawan dan Huda, 2022).

Di dalam konstitusi, kewenangan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut pengujian Undang-Undang termuat pada Pasal 24C UUD NRI 1945 yang menyatakan "Mahkamah

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus kewenangan sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Salah satu proses *judicial review* yang banyak mendapatkan sorotan publik adalah proses pengujian UU Cipta Kerja. Kehadiran undang-undang ini di Indonesia pada awalnya dimaksudkan untuk:

1. Memenuhi hak-hak rakyat agar mendapatkan penghidupan yang layak dan juga pekerjaan yang layak.
2. Menyerap seluas-luasnya tenaga kerja lokal agar dapat bersaing dengan tuntutan global.
3. Penyesuaian pengaturan yang menyangkut pemberdayaan, kemudahan, dan perlindungan usaha dan koperasi, mempercepat proyek strategis nasional, dan meningkatkan investasi, termasuk juga kesejahteraan dan perlindungan pekerja.

UU Cipta Kerja dirancang dengan menggunakan metode *Omnibus Law* yang menyederhanakan 78 Undang-Undang dengan 1.209 Pasal kedalam satu Undang-Undang. Penggunaan metode *Omnibus Law* lazimnya diterapkan pada negara-negara *Common Law*, misalnya Amerika Serikat yang menetapkan *The Omnibus Public Land Management Act of 2009*, dan Filipina juga menata ulang hukum yang terkait ekonomi dengan membentuk *The Omnibus Investment Code*. Maria Farida Indrati berpendapat, *Omnibus Law* merupakan suatu undang-undang terbaru yang memuat dan mengatur banyak subjek dan substansi yang bertujuan untuk menyederhanakan berbagai undang-undang yang telah ada (Sanjaya dan Rasji, 2021). Dalam hal yang menyangkut UU Cipta Kerja, penerapan *Omnibus Law* memang

tidak populer sebelumnya. Namun tetap diterapkan guna memberikan kepastian hukum bagi hal-hal yang menyangkut ekonomi agar nantinya terdapat efisiensi dan efektifitas jika diterapkan (Chamdani dkk, 2020).

Dalam pokok permohonannya, pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mendalilkan bahwa UU Cipta Kerja tidak sesuai dengan UUD NRI 1945 dan UU P3, sehingga hal itu merupakan cacat formil, karena:

- a. UU Cipta tidak terdapat kesesuaian seperti yang termuat dalam UU P3.
- b. UU Cipta Kerja bertentangan dengan beberapa asas, diantaranya adalah asas kehasilgunaan, kejelasan tujuan, kejelasan rumusan dan kedayagunaan.
- c. Berubahnya materi muatan setelah kesepakatan DPR dan Presiden bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945 dan Pasal 72 ayat (2) UU P3.

Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwasanya, dalam proses pembuatannya UU Cipta Kerja tidaklah sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD NRI 1945. Oleh karena itu bisa disebut sebagai cacat formil. Akan tetapi, dengan mempertimbangkan bahwa terdapat maksud yang baik dalam cipta kerja, dan juga sudah terdapat banyak peraturan pelaksanaannya hingga juga telah diterapkan dalam tataran praktis. Oleh sebab itu, guna menghindari ketidakpastian hukum dan dampaknya bisa merugikan, hanya dianggap inkonstitusional secara bersyarat. Hal itu dikarenakan Mahkamah Konstitusi harus menyesuaikan mulai dari syarat pembuatannya suatu undang-undang, sehingga terdapat kepastian hukum di dalamnya. Di samping itu juga harus memperhatikan tujuan yang ingin dicapai dari undang-undang yang akan dibentuk (Sanjaya dan Rasji, 2021).

Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi memerintahkan agar penerapan metode *Omnibus Law* dicantumkan di UU P3, yang

mana itu sebelumnya belum ada, dan juga dapat menjadi landasan hukum jika suatu saat nanti akan menerapkan metode yang sama, disamping itu juga dalam perbaikan UU Cipta Kerja harus ada keterbukaan dan tidak tertutup dari masyarakat luas.

Beberapa konsekuensi yang timbul dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diantaranya:

1. UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat, kalau syarat perbaikannya tidak dipenuhi selama jangka waktu 2 tahun maka akan berubah inkonstitusional permanen.
2. Meskipun UU Cipta Kerja berlaku, tetapi menyangkut dengan tindakan atau kebijakan yang sifatnya strategis dan mempunyai dampak luas, harus diberhentikan sementara.
3. Peraturan pelaksanaan yang telah dibentuk, juga inkonstitusional bersyarat.
4. Tidak diperkenankan membentuk peraturan pelaksanaan yang baru.
5. UU Cipta Kerja tidak bisa lagi diujikan substansinya, karena telah kehilangan objek.
6. DPR dan Presiden diharuskan melakukan perbaikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan memasukkan metode *Omnibus Law* didalamnya.
7. Dalam pembahasan yang nantinya menyangkut perbaikan UU Cipta Kerja harus menyertakan partisipasi bermakna dari publik (*meaningfull participation*).

Setelah MK menetapkan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan perlu segera diperbaikan dalam masa paling lama 2 tahun, Presiden mengeluarkan PERPPU Cipta Kerja, PERPPU ini adalah merupakan jawaban dari putusan Mahkamah Konstitusi

yang telah disebutkan sebelumnya. Selain untuk menjawab putusan Mahkamah Konstitusi, PERPPU Cipta Kerja juga dimaksudkan untuk percepatan pertumbuhan ekonomi dan percepatan proyek strategis nasional, hal itu dapat dilihat dari argumentasi peneribatan PERPPU yang tertuang dalam konsideran menimbang PERPPU Cipta Kerja.

Hal yang menarik dari pembentukan PERPPU Cipta Kerja ini adalah dimaksudkan untuk menjawab putusan Mahkamah Konstitusi, hal itu dapat dilihat dalam konsideran menimbang huruf "f", "bahwa untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, perlu dilakukan perbaikan melalui penggantian UU Cipta Kerja". Selain pada huruf "f", perlu juga dikaji lebih mendalam pada konsideran yang menyebutkan persoalan ekonomi dalam PERPPU Cipta Kerja, apakah dalam konsideran itu betul-betul memenuhi syarat yang harus dipenuhi ketika membentuk suatu PERPPU, atau hanya sebatas praduga dari pemerintah.

Kalau dicermati secara lebih mendalam pada konsideran huruf "g" PERPPU Cipta Kerja, penyebab dari meningkatnya harga pangan dan energi, berubahnya iklim (*climate change*), hingga terganggunya matarantai suplai (*supplay chain*) adalah akibat dari adanya konflik Rusia-Ukraina, dimana konflik tersebut berdampak pada menurunnya ekonomi global dan menimbulkan inflasi. Untuk menganalisis semua penyebab dari dikeluarkannya PERPPU Cipta Kerja maka perlu digunakan analisis dari prespektif ekonomi, karena bagaimanapun juga, muatan yang terdapat dalam PERPPU Cipta Kerja banyak menyangkut hal-hal yang sifatnya ekonomis.

Perubahan iklim (*climate change*) yang terdapat dalam konsideran PERPPU Cipta Kerja, sebetulnya tidak dapat dijadikan alasan untuk membentuk PERPPU, memang, jika menyangkut masalah iklim semua orang akan sepakat itu adalah hal yang krusial dan harus diperhatikan, tetapi menggunakan

pertimbangan perubahan iklim dalam membentuk PERPPU Cipta Kerja hal itu justru merupakan logika yang bertolakbelakang. Karena, corak yang terdapat dalam PERPPU Cipta Kerja banyak menyangkut hal-hal yang sifatnya bisnis, sehingga hal itu akan mendorong ekspansi, eksplorasi, dan eksplorasi ke wilayah-wilayah yang mempunyai banyak kekayaan alam. Pemanfaatan kekayaan alam atau sumber daya alam dengan baik akan berdampak pada kemajuan suatu negara, tetapi jika hal itu dilakukan secara sembarangan maka akan berdampak pada kerusakan lingkungan yang akan mengakibatkan buruknya kondisi iklim di Indonesia.

Apabila menggunakan prespektif ekonomi³, khusunya mengenai inflasi sebagai salah satu alasan Presiden dalam membentuk PERPPU Cipta Kerja, hal itu justru malah memperlihatkan bahwa PERPPU Cipta Kerja tidak mempunyai keharusan untuk dikeluarkan. Dalam aliran *monetarist*⁴, salah satu sebab terjadinya inflasi adalah terdapat lonjakan uang yang beredar dibandingkan yang dibutuhkan oleh masyarakat, sedangkan menurut pandangan aliran *non-monetarist* adalah inflasi dapat ditanggulangi dengan menambah jumlah uang yang tersebar, apabila terjadi peningkatan investasi hingga konsumsi, dan pengeluaran pemerintah atau ekspor netto. Pada intinya, inflasi bisa terjadi apabila jumlah uang yang tersebar lebih tinggi daripada ketersediaan barang dan jasa. Langkah yang paling tepat untuk mengatasi masalah inflasi pada perikonomian nasional

³ Sudut pandang ekonomi digunakan untuk mengetahui relevansi pembentukan PERPPU Cipta Kerja dengan kondisi perekonomian di Indonesia.

⁴ Monetaris/monetarisme adalah teori ekonomi makro yang menyatakan bahwa jumlah total uang dalam suatu perekonomian adalah penentu utama pertumbuhan ekonomi, gagasan ini diperkenalkan oleh Milton Friedman (1912-2006) dalam bukunya *A Program for Monetary Stability* pada tahun 1959.

adalah cukup dengan penyesuaian kebijakan yang menyangkut fiskal, moneter dan non-moneter.

Berdasarkan data penelitian Badan Pusat Statistik mengenai inflasi yang terjadi saat pandemi Covid 19 di tahun 2020-2021, terjadinya inflasi dikarenakan masyarakat mengalami penurunan daya beli akibat berkurangnya pendapatan selama pandemi. Pada awal pandemi ditahun 2020, terdapat lonjakan uang yang beredar, hal itu dikarenakan terdapat kepanikan di masyarakat akibat dari pandemi, sehingga masyarakat banyak yang menarik seluruh tabungan yang mereka miliki. Meski demikian, jumlah uang yang tersebar di tengah masyarakat tidak mempengaruhi inflasi, karena faktor tersebut hanya bersifat sementara, dan resiko inflasi hilang dengan sendirinya seriring berjalannya waktu (Sumodiningrat, 2023).

Di tahun 2022 inflasi masih diangka 5,4%, sedangkan untuk tahun 2023. Meski berbeda dengan pandangan-pandang ahli ekonomi yang memperkirakan inflasi di tahun 2023 akan menyentuh angka 6-7%, tetapi Bank Indonesia tetap optimis untuk menekan laju inflasi di angka 3% pada tahun 2023 (Sumodiningrat, 2023). Berdasarkan hal tersebut, maka sesungguhnya inflasi masih belum terjadi, dan masih berupa hipotesis dari kalangan para ahli. Mengingat terdapat banyak kondisi yang dapat mempengaruhi inflasi, maka justifikasi atas terjadinya inflasi pada tahun 2023 belum dapat menemukan relevansinya.

Di sisi lain, mengenai hal yang menyangkut pertumbuhan ekonomi di Indonesia, menurut siaran pers Kementerian Koordinator Perkonomian Republik Indonesia, pertumbuhan ekonomi Indonesia tetap menguat, dimana disaat yang sama penurunan ekonomi dunia sedang terjadi. Pertumbuhan perekonomian nasional pada Triwulan IV-2022 naik hingga 5,01% (*year on year*). Sedangkan secara penuh, pertumbuhan perekonomi nasional selama 2022 menunjukkan pertumbuhan yang positif

sampai 5,31% (*cumulative to cumulative*). Angka-angka itu bahkan melebihi target yang di inginkan oleh pemerintah yaitu sebesar 5,2% (*cumulative to cumulative*), dan kembali menyentuh angka 5% seperti sebelum pandemi (Moegiarso, 2023).

Dari sisi *supply*, dibanyak bidang khusunya pada bidang usaha juga mencatatkan kenaikan yang positif pada Triwulan VI-2022. Sektor pergudangan dan trasportasi memperoleh kenaikan tertinggi yaitu 16,99% (*year on year*), disusul oleh sektor makan minum dan akomodasi yang tumbuh 13,81% (*year on year*). Secara keseluruhan, banyak wilayah di Indonesia secara bertahap mengalami peertumbuhan. Pulau Jawa yang posisinya sangat sentral dalam perekonomian nasional mampu tumbuh 56,48% (*year on year*), Pulau Sumatera 22,04% (*year on year*), Pulau Kalimantan 9,23% (*year on year*), Pulau Sulawesi 22,04% (*year on year*), serta Papua dan Maluku juga tumbuh 2,50% (*year on year*) (Moegiarso, 2023).

Berdasarkan pemaparan terakit dengan pertumbuhan ekonomi sebagaimana telah disebutkan di atas. Maka, menggunakan argumentasi terganggunya perekonomi nasional untuk membentuk PERPPU Cipta Kerja tidak dapat dibenarkan, karena disepanjang tahun 2022 pertumbuhan ekonomi Indonesia menuju ke arah yang positif, sedangkan PERPPU Cipta Kerja dikelurkan di penghujung tahun 2022, hal itu malah semakin menunjukkan bahwa PERPPU Cipta Kerja telah kehilangan relevansinya dan tidak ada unsur kegentingan yang memaksa didalamnya.

Selain itu, membentuk PERPPU Cipta Kerja untuk menjawab putusan MK No 91/2020 juga tidak dapat dibenarkan. Karena dalam pembentukan suatu PERPPU merupakan kewenangan mutlak dari Presiden berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, dan dalam proses pembentukannya tidak memerlukan keterlibatan DPR bahkan masyarakat, semua itu berdasarkan subjektivitas dari Presiden. Sedangkan dalam

putusannya Mahkamah Konstitusi menganjurkan untuk agar lebih terbuka dan melibatkan partisipasi publik secara luas (*meaningfull participation*), hal itu ditekankan oleh Mahkamah Konstitusi, karena sebelumnya tidak terdapat partisipasi publik pada pembentukan UU Cipta Kerja.

Mengenai soal waktu yang sudah ditentukan oleh MK dalam putusannya yang menyebutkan bahwasanya UU Cipta Kerja inkonstitusional secara bersyarat jikalau tidak dilakukan perbaikan dalam masa 2 tahun, maka UU Cipta Kerja akan menjadi inkonstitusional secara permanen. Jalan keluar yang seharusnya ditempuh oleh pemerintah adalah memperbaikinya di DPR, walaupun ada tenggat waktu yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya tidak menjadi persoalan, karena hal ini hanya menyangkut masalah konsolidasi politik di parlemen, waktu 2 tahun itu seharusnya dimanfaatkan secara maksimal oleh Presiden dan DPR untuk memperbaiki UU Cipta Kerja.

Walaupun maksud dan tujuan yang ingin dicapai melalui Cipta Kerja adalah merupakan hal yang baik, bukan berarti untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan itu pemerintah harus melanggar hak-hak konstitusional warga negara, dan Presiden juga harus memperhatikan betul-betul proses pembentukan PERPPU yang baik dan benar, walupun pembentukan PERPPU merupakan penilaian dari subjektivitas Presiden, akan tetapi dalam penilaian itu juga harus berdasar pada kondisi yang objektif dan tidak boleh hanya sebatas dugaan, asumsi, atau perkiraan.

Kesimpulan

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional secara bersyarat, jikalau tidak dilakukan perbaiki dalam jangka waktu 2 (dua) tahun maka akan menjadi inkonstitusional secara permanen, dan dalam proses perbaikan UU Cipta Kerja nantinya harus melibatkan partisipasi bermakna

dari publik (*meaningfull participation*). Akan tetapi, setelah putusan diucapkan oleh Mahkamah Konstitusi, Presiden merespon dengan menetapkan PERPPU Cipta Kerja, pembentukan PERPPU Cipta Kerja ini tidak sesuai dengan yang dimaksud dalam putusan Mahkamah Konstitusi, karena seharusnya UU Cipta Kerja diperbaiki di DPR, bukannya malah menetapkan PERPPU. Di sisi lain, dalam pembentukan PERPPU Cipta Kerja juga tidak memenuhi syarat adanya kondisi kegentingan yang memaksa, walaupun dalam konsideran menimbang PERPPU Cipta Kerja menyebutkan adanya persoalan-persoalan ekonomi, hal itu tidak dapat dijadikan pembedaran, karena ekonomi Indonesia di tahun 2022 mengalami pertumbuhan yang positif, bahkan pertumbuhan itu melebihi dari yang ditargetkan oleh pemerintah sendiri.

Daftar Pustaka

Aprilian Sumodiningrat. 2023. "Constitutional Disobedience Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Terhadap Peppu Cipta Kerja." *Constitution Journal* 2, no. 1 (June): 59–84. <https://doi.org/10.35719/constitution.v2i1.50>.

Chamdani, Budi Endarto, Sekar Ayu Meida Kusnadi, Nobella Indrajaja, Syafii. 2020. "Analisis Kedudukan Undang-Undang Cipta Kerja Setelah Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020." *Jurnal Panorama Hukum* 7, no. 1: 48–57. <https://doi.org/10.21067>.

Cipto Prayitno. 2020. "Analisis Konstitusional Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (August): 461–77. <https://doi.org/10.31078/jk17210>.

Dania Shofi Maziyah, Xavier Nugraha. 2021. "Komparasi Kewenangan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Pada Sistem Pemerintahan Presidensil: Antara Indonesia Dengan Amerika." *Jurnal Selat* 8, no. 1 (January): 42–66. <https://doi.org/10.31629/selat.v8i1.2781>.

Ditjen PP. 2023. "Data Base Peraturan Perundang-Undangan." Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan. June 21, 2023.

Dixon Sanjaya, Rasji. 2021. "Pengujian Formal Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2: 3255-79.

Dodi Haryono. 2022. "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (February): 774. <https://doi.org/10.31078/jk1843>.

Erik Santio, Bahder Johan Nasution. 2021. "Analisis Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." Vol. 1.

Fikri, Sultoni, and Anang Fajrul Ukhwaluddin. 2022. "Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Dan Iran." *YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Ilmiah Hukum* 8, no. 1 (April): 56-65. <https://doi.org/10.33319/yume.v8i1.139>.

Hartono. 2020. "Kewenangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011" 4: 85-110.

Janpatar Simamora. 2010. "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan Yang Memaksa' Dalam Penerbitan PERPPU." <http://www.mediaindonesia.com/kir->.

Jimly Asshiddiqie. 2014. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*.

Maria Farida Indrati Soeprapto. 2020. *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses Dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: PT Kanisius.

Muhammad Rinaldy Bima. 2019. "Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 7, no. 1 (April). <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.595>.

Muhammad Siddiq. 2014. "Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)." *Jurnal Ilmu Syari' Ah Dan Hukum*. Vol. 48.

Muhammad Yamin. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki. 2019. *Penelitian Hukum*.

Susiwijono Moegiarso. 2023. "Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2022 Capai 5,31%, Tertinggi Sejak 2014." Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. February 6, 2023.

Yodi Achmad Kurniawan, Mukhlis Al Huda. 2022. "Politik Hukum Yudisial Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Undang-Undang Cipta Kerja)." *Jurnal Kewarganegaraan* 6, no. 2: 4793–4751.