

KONSTITUSIONALITAS PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA DAN HUBUNGANNYA DENGAN MEKANISME *CHECK AND BALANCES*

Perseverando Elkelvin Wuran^{1*}, Kotan Y. Stefanus², Rafael R. Tupen³

^{1*} Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: olabeda8@gmail.com

² Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: Kotanys@ymail.com

³ Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: rafaeltupen@yahoo.com

*) Corresponding Author

Abstract: Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945) regulates the existence of Government Regulations in Lieu of Law. This provision gives the President the authority to enact a of Government Regulations in Lieu of Law in a compelling emergency situation. This research is a normative legal research. Normative legal research is based on the study of legal issues that encompass research on legal principles, legal systematics, levels of vertical and horizontal synchronizations, legal comparisons, and legal history. The results of this research show that: (1) The process of establishing the Job Creation of Government Regulations in Lieu of Law is not in accordance with the regulations contained in Article 22 paragraph (2) of the NRI Constitution, because the discussion of the approval of the Job Creation of Government Regulations in Lieu of Law which was postponed and could not be carried out during the first session after the issuance of the of Government Regulations in Lieu of Law is evidence of a denial of the meaning of the matter of urgency. which gives rise to urgency (2) The presence of the Job Creation of Government Regulations in Lieu of Law as a legal institution which so far has only created dynamics in power relations between the DPR and the President also demands the role and function of the Constitutional Court as part of checks and balances in controlling and maintaining the balance between powers, so that the measure of the President's subjectivity in determining the terms of "urgency" which is coercive" before enacting the of Government Regulations in Lieu of Law, apart from being politically supervised by the DPR, it can also be legally controlled by the MK.

Keywords: Constitutionality; Create Work; Checks and Balances.

1. Pendahuluan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja atau (Perpu Cipta Kerja) telah diajukan oleh Pemerintah dan telah ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Ir. H. Joko Widodo tertanggal 30 Desember 2022¹. Keputusan eksklusif Pemerintah untuk mendelegasikan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Airlangga Hartarto, dalam penerbitan Perpu didasarkan pada alasan-alasan mendesak seperti antisipasi terhadap kondisi ekonomi global, resistansi ekonomi

¹Rofiq Hidayat, 2022. *Terbitkan Perppu Cipta Kerja, Begini Alasan Pemerintah*, hukum online.com. Tersedia di <https://www.hukumonline.com/berita/a/terbitkan-perppu-cipta-kerja--begini-alasan-pemerintah-lt63aeb25790c1e/>

Indonesia terhadap resesi global, peningkatan inflasi, dan ancaman stagflasi. Pernyataan ini juga diberi dukungan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Mahfud MD, yang menjelaskan bahwa Perpu adalah langkah strategis untuk menghadapi ancaman global di masa depan. Dasar pertimbangan utamanya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dengan syarat waktu perbaikan selama 2 tahun. Implikasi dari putusan ini juga merangsang pelaku usaha, baik di dalam maupun luar negeri, terutama dalam upaya Pemerintah untuk meningkatkan nilai investasi pada tahun ini dibandingkan tahun 2022².

Sehubungan dengan itu, dalam rangka menyeimbangkan langkah cepat Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengikuti proses hukum sesuai dengan amanat Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mengatur tentang Perpu. Sehingga atas dasar itulah, DPR melakukan tindak lanjut melalui Badan Legislatif (Baleg) DPR untuk menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) terkait Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang pada tanggal 15 Februari 2023. Kendatipun demikian, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) berpandangan bahwa, selama tahapan ulasan legislatif, Perpu tentang Cipta Kerja sepatutnya dicabut dikarenakan Perpu tersebut belum disahkan menjadi Undang-Undang pasca DPR melakukan penutupan persidangan pada tanggal 16 Februari 2023. Secara kronologis, Perpu tentang Cipta Kerja ditetapkan pada tanggal 30 Desember 2022, dan masa sidang III tahun 2022-2023, yang berlangsung dari 10 Januari hingga 16 Februari 2023. Menurut Fajri Nursyamsi, Pakar Hukum dari PSHK, persetujuan yang dibuat oleh Badan Legislasi DPR sehari sebelum masa sidang ditutup tidak dapat dianggap sebagai persetujuan DPR karena keputusan tertinggi DPR secara kelembagaan terletak pada rapat Paripurna bukan pada rapat Baleg.

Teranyar, sejak Perpu Cipta Kerja diterbitkan dan melewati berbagai tahap menuju pengesahan menjadi Undang-Undang, hal ini telah memicu berbagai pendapat pro dan kontra di kalangan masyarakat Indonesia, terutama di kalangan akademisi yang ahli dalam hukum tata negara. Salah satu yang memberikan pandangan adalah pakar Hukum Tata Negara, Yusril Ihza Mahendra, yang menyatakan bahwa pembentukan Perpu Kerja telah mengikuti prosedur dan perintah Mahkamah Konstitusi (MK). Yusril pun turut menjelaskan bahwa meskipun keputusan menerbitkan Perpu telah diambil berdasarkan pertimbangan khusus oleh pemerintah. Secara teoretis, ini mungkin bukan langkah yang ideal, tetapi dalam konteks kepentingan pemerintah dan upaya mengantisipasi perkembangan tertentu, tindakan cepat diperlukan.³

Kendatipun demikian, kebijakan cepat yang diambil oleh Presiden dan DPR mendapat kritik dari sebagian kalangan akademisi, terutama dari para pakar hukum tata negara. Salah satunya adalah Denny Indrayana, yang juga mengkritik keras terkait Perpu Cipta Kerja. Denny menganggap bahwa Presiden Jokowi tidak menghormati putusan MK dan

²Teguh Firmansyah, 2023. *Perppu UU Cipta Kerja Sah, Mahfud MD: Saya yang Tanggung Jawab*, republik.co.id. Tersedia di <https://news.republika.co.id/berita/ro6fs4377/perppu-uu-cipta-kerja-sah-mahfud-md-saya-yang-tanggung-jawab>.

³Mukhlisun, 2023. *Yusril Nilai pembentukan Perppu Cipta Kerja sudah sesuai prosedur*, antaranews.com. Tersedia di <https://sumbar.antaranews.com/berita/547347/yusril-nilai-pembentukan-perppu-cipta-kerja-sudah-sesuai-prosedur>.

terlihat memaksa menerapkan UU yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK. Menurutnya, putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan jelas menegaskan UU tersebut inkonstitusional bersyarat karena kurangnya partisipasi publik yang signifikan dalam proses pembuatannya. Oleh karena itu, pengeluaran Perpu oleh Presiden seakan-akan mengabaikan putusan MK tersebut.⁴

Dengan demikian, terdapat perbedaan pandangan yang sangat signifikan terkait penerbitan Perpu Cipta Kerja. Secara eksplisit, bagi penulis, implikasi Perpu Cipta Kerja menjadi cerminan bahwa adanya ketidaktaatan dan ketidakpatuhan sejumlah tahapan yang kemudian menjadikan proses pembahasan sedikit berbenturan dan beririsan sebagaimana lumrahnya dalam praktik penetapan Perpu selama masa pemerintahan Presiden Joko Widodo bahwa belum ada satu pun perpu yang ditolak.⁵ Sebab dalam praktik penetapan Perpu, DPR dinilai berkelindan dengan apa yang dijabarkan R.G Soekadijo sebagai suatu model dialektika yang dapat menolak atau menerima suatu argumentasi bukan karena ahli penalarannya, tetapi karena orang yang mengemukakannya adalah orang yang berwibawa sehingga potensi pelemahan dan penundukan secara kelembagaan terjadi secara simultan atau secara terminologis dikenal dengan istilah *argumentum ad verecundiam*.⁶

Atas dasar itu, selayaknya dinamika perubahan Undang-Undang di Indonesia yang panjang bertujuan untuk memberikan aturan yang ideal sesuai dengan kebutuhan zaman⁷ serta berbarengan dengan perkembangan Perpu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang sudah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, semakin menegaskan bahwasanya diskursus yang berkaitan dengan pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan suatu kajian yang urgen untuk diteliti.

2. Metode

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini ditujukan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal dan perbandingan hukum. Sehubungan dengan jenis penelitian tersebut, pendekatan penelitian yang digunakan mencakup pendekatan peraturan-perundangan-undangan, pendekatan perbandingan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Data yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan data.

⁴Tim CNN Indonesia, 2022. *Eks Wamenkumham soal Perppu Ciptaker: Presiden Tak Hormati Putusan MK*, cnnIndonesia.com. Tersedia di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20221231153351-12-894456/eks-wamenkumham-soal-perppu-ciptaker-presiden-tak-hormati-putusan-mk>

⁵Daniel Yusmic P. FoEkh, *Perpu Dalam Teori Dan Praktik*, (Depok: PT. RAJA GRAFINDO PERSADA, 2021), 338.

⁶Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 15-16.

⁷Jeffry Arlinandes Chandra dkk, *Teori dan Konsep Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bengkulu: Zigie Utama, 2022), 71-72.

3. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja ditinjau dari Syarat Konstitusionalitasnya

Pengaturan mengenai eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam Konstitusi Republik Indonesia merupakan salah satu substansi yang tidak ikut diubah dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar⁸. Sehingga dalam rangka meneropong proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja) harus dimulai dari proses penyusunan yang diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun proses penyusunan Perpu yaitu Perpu harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam persidangan yang berikut yang dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Oleh karena itu, dalam pembahasan ini akan diulas mengenai proses pembentukan Perpu Cipta Kerja dimulai dari penerbitan oleh Presiden Republik Indonesia sebagai *regulatory power* hingga pada tahapan pembahasan Perpu Cipta Kerja dalam ranah *legislative review* serta syarat konstitusionalitasnya.

3.1. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dalam kekuasaan Eksekutif

Dalam struktur hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila berfungsi sebagai Norma Fundamental Negara. Berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Hukum Dasar tidak tertulis (juga dikenal sebagai Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar) tidak tertulis atau Aturan pokok negara merupakan dasar hukum yang fundamental, diikuti oleh undang-undang formal yang lebih spesifik. Kemudian, terdapat peraturan pelaksanaan dan otonom yang mencakup peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, serta peraturan lain yang menjalankan dan mengatur otonomi daerah.⁹ Di samping Undang-Undang yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang tertinggi secara nasional, ada pula peraturan yang mempunyai hierarki setingkat dengan Undang-Undang, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dengan urutan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi;

⁸Nur Rohim, "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa." *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 119, <http://dx.doi.org/10.15408/jch.v1i1.1454>.

⁹Maria Farida Indrati Soeprapto, *ILMU PERUNDANG-UNDANGAN: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: KANISIUS, 1998), 39.

7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Secara hierarki, Perpu, meskipun berasal dari Pemerintah, sebenarnya mengandung isi kebijakan normatif yang seharusnya termasuk dalam materi undang-undang yang dibentuk melalui persetujuan bersama DPR dan Presiden sesuai Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal ini menegaskan bahwa setiap usulan undang-undang harus melalui proses pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mencapai persetujuan bersama. Namun, dalam situasi-situasi darurat yang mengharuskan tindakan cepat, hal ini dapat dilanggar. Pasal 22 ayat (1) yang berbunyi :*“Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”*.

Dalam konteks ini, Perpu Cipta Kerja juga mengasumsikan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan menempatkan Perpu sebagai hak istimewa yang sepenuhnya menjadi kewenangan subjektif Presiden, sebagaimana diuraikan dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi pada bagian [3.12] halaman 225 hingga 228 dalam Putusan Nomor 130/PUU-XII/2014. Pada intinya, Perpu dianggap sebagai hak istimewa yang sepenuhnya menjadi kewenangan subjektif Presiden. Hal ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 yang menyatakan:

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

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 mensyaratkan adanya kegentingan yang memaksa sebelum Presiden menetapkan Perpu sebagai peraturan darurat. Kewenangan konstitusional yang diberikan kepada Presiden tanpa meminta persetujuan DPR ini dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi negara sebagai kepentingan utama yang harus dijamin oleh Pemerintah sebagai konsekuensi logis dari negara hukum yang menganut paham konstitusionalisme dalam menjunjung tinggi *democracy constitutional* sebagaimana demokrasi bukan sekedar kebebasan tanpa batas, kebebasan demokrasi dibatasi oleh tanggung jawab terhadap kepentingan rakyat dan hukum.

Sebagaimana berkelindan dengan latar belakang ditetapkannya Perpu Cipta Kerja sebagai konsekuensi logis dari UU Cipta Kerja yang lahir di tengah pandemi Covid-19 dalam menyikapi tantangan-tantangan yang dapat memicu resesi global terus menghadapi perekonomian nasional pada kerentanan yang signifikan, dipengaruhi oleh kondisi yang disebut sebagai "badai sempurna" yang tercermin dari laporan-laporan ekonomi global yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, dan OECD. Tantangan-tantangan ini meliputi pandemi Covid-19 yang masih berlanjut, tingkat inflasi yang meningkat setelah pemulihan dari pandemi Covid-19 yang diperparah oleh konflik Rusia-Ukraina, serta penguncian keuangan yang meningkat di berbagai negara yang menyebabkan perlambatan dalam perekonomian global¹⁰.

¹⁰Tim Redaksi CNBC Indonesia, 2023. *IMF dan Bank Dunia Warning Ekonomi RI, Pak Jokowi Mohon Dengar*, cnbcindonesia.com. Tersedia di <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230108071249-4-403657/imf-bank-dunia-warning-ekonomi-ri-pak-jokowi-mohon-dengar>.

Berdasarkan deksripsi secara gamblang terkait dengan bacaan situasi Pemerintah dalam menafsirkan keadaan genting dari segi ekonomi, penulis mengamini bahwa memang Pemerintah telah bersikap antisipatif dalam hal ini untuk memitigasi dampak krisis global akan tetapi alasan-alasan tersebut sejatinya bukanlah hal yang dapat dijadikan legitimasi Perpu Cipta Kerja ini secara serampangan disahkan mengingat sebelumnya banyak protes dari berbagai kalangan masyarakat sipil seperti buruh, mahasiswa, petani dan elemen masyarakat sipil lainnya yang menolak banyak substansi yang dinilai merugikan masyarakat kecil dan hanya mementingkan oligarki semata. Sebagaimana yang termuat dalam Konsideran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja termaktub penjelasan sebagai berikut:

- a. Dalam hiruk pikuk dan krisis ekonomi global yang berpotensi mengganggu perekonomian nasional, menjadi urgen untuk memperluas kesempatan kerja bagi tenaga kerja Indonesia;
- b. Untuk memenuhi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dibutuhkan penyesuaian dengan mengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- c. Perubahan global yang mencakup kenaikan harga energi dan pangan, perubahan iklim, serta gangguan dalam rantai pasokan, telah menyebabkan perlambatan pertumbuhan ekonomi global dan peningkatan inflasi. Ini akan memiliki dampak yang signifikan pada ekonomi nasional, yang memerlukan respons melalui kebijakan yang mengedepankan peningkatan daya saing dan daya tarik investasi nasional melalui transformasi ekonomi yang diatur dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Mengenai urgensi terganggunya perekonomian nasional sebagaimana yang telah dijelaskan diatas pada huruf (a) dan (c), penulis mencoba melakukan *online tracking* dengan menyusuri beberapa pemberitaan yang merebak di media sosial sebagai data pembanding seperti salah satunya dengan merujuk pada beberapa laporan dan pernyataan pejabat Kementerian Keuangan yang masih menganggap laju inflasi dan kondisi perekonomian nasional masih optimis dan relatif stabil. Aktivitas manufaktur yang terus berada di zona ekspansif menandakan resiliensi dan pemulihan yang terus berlanjut di tengah perlambatan manufaktur di berbagai negara. Pernyataan tersebut menunjukkan adanya optimisme di sektor manufaktur seiring dengan selesainya pembatasan akibat pandemi Covid-19. Meski dari sisi harga pangan masih melanjutkan tren penurunan¹¹. Sementara itu, menurut data *Salary Survey Robert Walters*, dari perusahaan Robert Walters Indonesia sebagai perusahaan rekrutmen Indonesia yang berfokus pada penempatan para profesional pada posisi permanen, kontrak, dan sementara, juga menunjukkan perusahaan di Indonesia siap memberikan kenaikan gaji pada tahun 2023¹², sehingga, terindikasi adanya perkembangan pertumbuhan ekonomi dan kemampuan perusahaan lepas dari ancaman resesi global yang sebelumnya

¹¹Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2022. *Kinerja Manufaktur dan Inflasi Desember 2022 Masih Tunjukkan Penguatan di Tenha Tren Perlambatan Global*, kemenkeu.go.id. Tersedia di <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Kinerja-Manufaktur-dan-Inflasi-Desember-2022>.

¹²Afifah Ramah Nurdifa, 2023. *Survey 2023: 82 Persen Perusahaan di RI Siap Naikkan Gaji Karyawan*, ekonomibisnis.com. Tersedia di <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230116/12/1618448/survei-2023-82-persen-perusahaan-di-ri-siap-naikkan-gaji-karyawan>.

diprediksi terjadi. Laju investasi yang dikhawatirkan Pemerintah juga terbukti menguat, didorong oleh masuknya investasi asing seiring kebijakan hilirisasi yang gencar.¹³

Oleh karena itu, berdasarkan indikator-indikator di atas, penulis berpendapat bahwa dasar penetapan Perpu belumlah memenuhi parameter mengenai situasi mendesak yang memaksa, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 bersama dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-XVIII/2009. Dalam kaitannya dengan itu, jika kita mengamati pertimbangan Presiden dalam Perpu Cipta Kerja seperti yang telah dijelaskan sebelumnya pada poin (b), Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 sudah memberikan waktu yang cukup, yakni dua tahun, bagi Pemerintah untuk melakukan perbaikan setelah putusan tersebut diucapkan, yang berarti batas waktu perbaikan akan jatuh pada tanggal 23 November 2023. Namun, alasan kekosongan hukum belum terpenuhi karena UU Cipta Kerja masih berlaku bagi Pemerintah, meskipun pandangan ini berbeda dengan pandangan masyarakat umum. Demikian pula, proses pembentukan undang-undang masih dapat dilakukan sesuai prosedur biasa. Tidak ada hal mendesak yang menuntut pemerintah mengeluarkan Perpu.¹⁴

Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 30 Desember 2022 mengumumkan penetapan Perpu Cipta Kerja yang selanjutnya diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan dilakukan diseminasi dalam bentuk konferensi Pers. Secara teknis, proses penetapan sampai dengan pengundangan Perpu Cipta Kerja dilaksanakan sesuai dengan koridor formil sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan koherensi Pasal (58), (59), (60) dan (61) sebagai berikut :

- 1) Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- 2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan. Sesudah itu, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah untuk disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk diundangkan;
- 3) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia akan mengundangkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahun serta menempatkan penjelasannya dalam tambahan Lembaran negara Republik Indonesia dengan disertai nomor;
- 4) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia akan menandatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹³Sarnita Sadya, 2022. *Investasi Asing ke Indonesia Terbesar Kedua di Asean pada 2021*, dataIndonesia.id. Tersedia di <https://dataIndonesia.id/keuangan/detail/investasi-asing-ke-indonesia-terbesar-kedua-di-asean-pada-2021>.

¹⁴YLBHI, *Laporan Kajian Audit Perpu Cipta Kerja: Kudeta Terhadap Konstitusi, Membahayakan Kehidupan Demokrasi, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: YLBHI Press, 2023), 9.

Karenanya, dengan merujuk pada Pasal 22 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- 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.

Pemerintah mengirimkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang ke DPR melalui Surat Presiden (Surpres) nomor R-01/Pres/01/2023 tanggal 9 Januari 2023 terkait Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Pengiriman ini dilakukan satu hari sebelum DPR memulai masa persidangan pertama tahun 2023.

3.2. Proses Pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dalam ranah *legislative review*

Pada prinsipnya, Perpu adalah sebuah regulasi hukum yang memiliki proses pembentukan hingga penilaian yang khusus dan di luar kebiasaan (*extraordinary order*). Dalam konteks ini, Perpu secara *rule based system* mengalami pengujian pada DPR (*legislative review*) dikarenakan Perpu bukanlah UU selagi secara terminologis bernama Perpu maka pengujiannya tidak dapat disamakan dengan UU, kecuali jika Perpu tersebut telah disidangkan oleh DPR dan mendapat persetujuan menjadi UU.¹⁵ Oleh karenanya, kesesuaian Pasal 22 UUD NRI 1945 menghendaki agar dalam pelaksanaan Perpu, harus terjadi interaksi dua lembaga negara, yakni antara Presiden di satu pihak dengan DPR di pihak yang lain. Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan kewenangan (hak) konstitusional kepada Presiden mengeluarkan Perpu saat menghadapi situasi darurat yang memaksa. Sementara itu, Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan kepada DPR untuk mengawasi apakah memberikan persetujuan ataukah tidak memberikan persetujuan manakala Presiden menggunakan kewenangan menetapkan Perpu.

Pada tahap awal, perbincangan mengenai gagasan *omnibus law* menjadi topik yang tidak bisa dihindari setelah Presiden Joko Widodo menyampaikan pidato pertamanya setelah dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia untuk periode kedua. Dalam pidato tersebut, Joko Widodo mengacu pada suatu konsep hukum perundang-undangan yang dikenal sebagai *omnibus law*. Pada saat itu, Presiden Jokowi menegaskan niatnya untuk mengajak DPR agar segera membahas dua UU yang akan dijadikan *omnibus law*, termasuk di dalamnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sehingga kristalisasi undang-undang tersebut akan berfungsi sebagai *omnibus law*, yang mana satu undang-undang tersebut akan merevisi beberapa UU, bahkan mungkin

¹⁵Erlangga Hamid Putra Zakaria, "Legislative Review Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Lex Administratum* 3, no. 1 (2019): 62-63, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/24546>.

puluhan UU.¹⁶ Sebagai hasil dari inisiatif tersebut, pada tanggal 02 April 2020, DPR mengadakan Rapat Paripurna ke-13 untuk membahas RUU tentang Cipta Kerja kepada Badan Legislasi (Baleg). Proses ini melalui beberapa tahapan, dan pada akhirnya, pada tanggal 05 Oktober 2020, DPR kembali mengadakan Rapat Paripurna untuk Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan atas Pembahasan RUU tentang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa RUU Omnibus Law Cipta Kerja secara resmi disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang.¹⁷

Seiring dengan itu, pada akhir tahun 2020, beberapa produk legislasi menjadi pusat perhatian masyarakat, salah satunya adalah UU Cipta Kerja. Dari proses pembahasannya hingga disahkan pada 5 Oktober 2020, UU ini terus menimbulkan polemik dan kritikan dari masyarakat sipil, terutama dari kalangan buruh, aktivis lingkungan hidup, dan HAM. Sebulan setelah disahkan oleh Presiden, UU Cipta Kerja diajukan gugatan ke MK oleh beberapa elemen masyarakat, dan akhirnya sebagian gugatan tersebut dikabulkan pada 25 November 2021. Meskipun demikian, keberlakuan UU Cipta Kerja masih menjadi perdebatan yang sengit. Sehingga sebagai preseden, Putusan MK membawa implikasi baru terhadap pelaksanaan UU Cipta Kerja, karena MK menyatakan bahwa UU ini tidak memiliki kekuatan hukum mengikat selama belum direvisi atau dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR diberi waktu 2 tahun setelah pembacaan putusan untuk melakukan perbaikan. Putusan MK ini tidak mengakhiri kontroversi seputar UU Cipta Kerja, tetapi malah menambah kerumitan karena banyak pihak yang menafsirkannya secara berbeda. Sebagai contoh, Presiden Joko Widodo secara resmi menyatakan bahwa UU ini masih berlaku dan memerintahkan instansi terkait untuk segera melakukan perbaikan sesuai dengan amanat putusan MK.¹⁸

Jika pada konteks ini, disintesis dengan insubordinasi embrio lahirnya Perpu Cipta Kerja, maka sebelumnya telah ada UU Cipta Kerja, akan tetapi UU tersebut dinyatakan “Inkonstitusional Bersyarat” dalam jangka waktu selama dua Tahun berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengindikasikan adanya kriteria-kriteria yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Republik Indonesia bersama dengan DPR RI sebelum Undang-Undang tersebut dinyatakan secara permanen tidak konstitusional, yang meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;

¹⁶Jawahir Rizal dan Inggried Wedhaswary, 2020. *Jejak Omnibus Law: Dari Pidato Pelantikan Jokowi hingga Polemik RUU Cipta Kerja*, kompas.com. Tersedia di <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/090200165/jejak-omnibus-law-dari-pidato-pelantikan-jokowi-hingga-polemik-ruu-cipta?page=all>.

¹⁷Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019. *Program Legislasi Nasional: RUU tentang Cipta Lapangan Kerja (omnibus law)*, dpr.go.id. Tersedia di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442>.

¹⁸Ady Thea, 2021. *Kilas Balik Polemik UU Cipta Kerja Sepanjang 2020-2021*, hukumonline.com. Tersedia di <https://www.hukumonline.com/berita/a/kilas-balik-polemik-uu-cipta-kerja-sepanjang-2020-2021-lt61cec9c14978d/?page=1>.

- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
- 3) Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen;
- 4) Apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali;
- 5) Menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dari pertimbangan tersebut, menurut penulis, Pemerintah dan DPR sebaiknya mengutamakan perbaikan terhadap UU Cipta Kerja terlebih dahulu, karena telah diberikan waktu selama 2 tahun, dan melaksanakan semua perintah dan amanat yang tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan membuat undang-undang melalui proses biasa agar partisipasi publik lebih terlibat. Hal ini karena jika polemik terkait pembentukan Undang-Undang tersebut terus berlanjut, dan ditransformasikan dalam bentuk Perpu maka secara formil kebijakan tersebut mengabaikan kepentingan mayoritas rakyat dalam proses politik dan pemerintahan serta menutup peran partisipasi publik karena tidak dibutuhkannya mekanisme *meaningfull participation* publik dan pembahasan bersama DPR dan DPD.

Meskipun demikian, sebagai alternatif untuk mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dengan melakukan perbaikan, Perpu Cipta Kerja ditetapkan tertanggal 30 Desember 2022. Dalam konteks tersebut, apabila dihubungkan antara pertimbangan diatas dengan Mengacu ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, peraturan tersebut menegaskan bahwa DPR RI harus memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Perpu yang diajukan oleh Presiden pada masa sidang berikutnya. Dengan merujuk pada rangkuman kronologis yang telah dijelaskan sebelumnya, DPR RI, melalui Baleg mengadakan Rapat Kerja (Raker) dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) selama periode dua hari dari tanggal 14 hingga 15 Februari 2023 dalam masa persidangan I (pertama) Tahun 2023 yang berlangsung dari tanggal 10-16 Februari 2023. Tujuan dari rapat-rapat tersebut adalah selain untuk melakukan pembahasan yang lebih menyeluruh terkait dengan konsistensi dan relevansi Rancangan Undang-Undang mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, tetapi juga menjadi tonggak dalam menginternalisasi prinsip demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau perwakilan demokrasi (*representative democracy*). Akan tetapi dalam proses pembahasan ini, terdapat ketidakpatuhan yang jelas-jelas dilakukan oleh DPR dengan tidak menjadikan ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkhususnya pada Pasal 52 ayat (1), (3), (4) secara koheren dan konsisten.

Ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan *“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.”* Sebagaimana pada uraian sebelumnya, secara konseptual Perpu merupakan suatu alat hukum yang diambil dalam keadaan yang luar biasa karena kebutuhan yang mendesak untuk mengatasi situasi yang genting. Karena Perpu merupakan instrumen legislasi yang digunakan ketika DPR tidak sedang atau tidak dapat bersidang, maka secara logis, pembahasan mengenai persetujuan atau penolakan terhadap Perpu menjadi Undang-Undang di DPR harus dilakukan pada kesempatan pertama dalam sidang DPR berikutnya, atau saat pertama kali sidang berlangsung jika DPR tidak dapat bersidang lagi. Oleh karena itu, dari sudut pandang hukum, penekanan pada kalimat *“persidangan yang berikut”* merujuk pada masa sidang awal DPR setelah Perpu Cipta Kerja ditetapkan. Berdasarkan uraian kronologis penerbitan dan pembahasan Perpu Cipta Kerja yang telah dijelaskan sebelumnya, Presiden dalam hal ini Pemerintah, menetapkan Perpu Cipta Kerja tertanggal 30 Desember 2022, ketika Dewan Perwakilan Rakyat sedang mengalami masa reses dalam masa sidang tahun 2022 hingga 2023 yang berlangsung dari tanggal 16 Desember 2022 hingga 9 Januari 2023. Lebih lanjut setelah itu, Surpres perihal RUU Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi UU diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR pada tanggal 9 Januari 2023 sehari sebelum DPR memasuki masa persidangan I (pertama) Tahun Sidang (2023-2024) periode tersebut berjalan dari tanggal 10 Februari hingga 16 Februari 2023. Sebagai bentuk pelaksanaan Pasal 52 ayat (1) UU PPP bahwa Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Akan tetapi, hal ini tidak berjalan mulus pada implementasi Pasal 22 ayat (2) UUD NRI yang menyatakan bahwa *“Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”*. Sebab dalam rentang waktu *“masa persidangan yang berikut”* yang berlangsung antara 10-16 Februari merupakan masa daya laku dan mengikat Perpu secara terbatas pada saat negara dalam keadaan genting, sehingga keberlakuan Perpu Cipta Kerja pasca diterbitkan pada tanggal 30 Desember 2022 hanya berlaku sampai dengan tanggal 16 Februari 2023, namun alih-alih menyikapi Perpu Cipta Kerja dengan paradigma kegentingan yang memaksa, DPR tidak secara menyeluruh memaknai proses pembahasan Perpu.

Hal ini dapat terlihat jelas jika mengacu pada uraian kronologis terkhususnya pembahasan Perpu yang dimana DPR hanya berkelindan dengan membahas Perpu Cipta Kerja terbatas pada Raker dan RDPU sebagai forum rapat tingkat awal dalam kaitannya dengan penugasan Baleg oleh DPR dalam Surat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Nomor: T/157/PW.01/02/2023, diberikan tugas untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi UU. Memang benar bahwa berdasarkan Pasal 23 huruf (d) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib menegaskan posisi Baleg sebagai Alat Kelengkapan DPR, akan tetapi hal ini menjadi tidak relevan dengan resonansi Pasal 52 ayat (4) yang mengamanatkan agar Perpu Cipta Kerja mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, dikarenakan rapat paripurna DPR adalah rapat anggota yang dipimpin oleh Pimpinan DPR dan merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi dalam melaksanakan wewenang

dan tugas DPR¹⁹ (*legislative review*). Oleh karena itu, melalui serangkaian tahapan, dalam Rapat Kerja dan RDPU antara Baleg DPR dengan Pemerintah pada pembicaraan tingkat 1 tersebut, bukannya merampungkan pembahasan atas persetujuan Perpu dalam rapat paripurna pada tanggal 16 Februari 2023, yang merupakan masa sidang pertama, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengambil keputusan bahwa Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja disetujui untuk diproses ke tahap kedua, yaitu pembahasan dalam Rapat Paripurna DPR pada masa persidangan ke II (kedua) yang jelas-jelas sudah melewati masa keberlakuan genting Perpu Cipta Kerja. Sehingga DPR dalam hal ini telah terbukti mengabaikan Perpu sebagai peraturan yang memenuhi unsur kedaruratan sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 74 UU PPP ayat (1) dan (2) menyatakan:

- 1) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.
- 2) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Rumusan Pasal diatas, bagi penulis, memaklumkan secara tegas bahwa Perpu Cipta Kerja yang telah diajukan pada masa persidangan yang berikut oleh Presiden harus segera dibahas dan dinyatakan persetujuan mengandung pengertian bahwa Perpu Cipta Kerja yang dibuat tanpa melibatkan DPR, dipastikan tidak demokratis, dan mengandung unsur diktator, sehingga untuk menghindari materi muatannya menyalahi UU atau UUD NRI 1945, maka Perpu Cipta Kerja sebagai peraturan darurat yang ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa harus segera diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan. Namun apabila tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka menurut Pasal 22 (ayat 3) UUD NRI 1945 “harus dicabut”. Pasal 22 ayat (3) UUD NRI merupakan perintah yang harus ditindaklanjuti agar tidak disalahgunakan.

Inkonsistensi pembahasan yang dilakukan oleh DPR terhadap Perpu Cipta Kerja yang telah dijelaskan diatas turut berpretensi pada indispiliner pelaksanaan prinsip mekanisme *legislative review* yang dilakukan oleh DPR dalam menguji Perpu Cipta Kerja sebagai sebuah upaya *me-review* kembali kebijakan penerbitan Perpu yang dikeluarkan oleh Presiden. Dalam *legislative review*, setiap orang bisa meminta agar lembaga legislasi melakukan revisi terhadap produk hukum yang dibuatnya dengan alasan, misalnya Peraturan Perundang-undangan itu tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat dengannya.²⁰

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan untuk mengkaji dan memberikan persetujuan ataupun penolakan (*legislative review*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang dikeluarkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945. Kendatipun demikian, salah satu kelemahan dari rumusan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945 adalah jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perpu tersebut harus dicabut. Rumusan ini terbuka untuk

¹⁹Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2016. *Bagian Persidangan Paripurna*, dpr.go.id. Tersedia di <https://www.dpr.go.id/setjen/index/id/Tentang-BAGIAN-PERSIDANGAN-PARIPURNA>.

²⁰Muhammad Fadli Efendi, “Mekanisme *legislative review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Politik Hukum.” *Jurnal Universitas Parahyangan* 7, no. 2 (2021): 427-428, <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4215>.

ditafsirkan, misalnya pelaksanaan Perpu dapat memberikan argumentasi yang memberikan legitimasi atas tindakan yang diambil dengan berkedok pada Perpu yang walaupun tidak mendapatkan persetujuan dari DPR, tetapi karena belum dicabut, dapat dikatakan telah disetujui. Penafsiran yang demikian dapat menyesatkan karena bertentangan dengan prinsip Perpu.

Sehubungan dengan itu, bila ditarik benang merah penjelasan diatas sangat berkaitan erat dengan ketidaktaatan formil yang terjadi pada Perpu Cipta Kerja dalam yang dalam ini menjadi inkonsistensi, apabila ditelisik dalam perspektif Kedaulatan rakyat sebagai bagian integral demokrasi, konstitusionalisme, dan kedaulatan hukum (negara hukum) seperti yang telah dibahas pada pembahasan sebelumnya mengenai eksponensial teori, akan melahirkan apa yang disebut sebagai negara hukum berdasar pada demokrasi konstitusional atau *constitutional democracy*. Sebab salah satu kewajiban konstitusional DPR adalah harus segera memberikan persetujuan apakah menerima ataukah menolak. Ketegasan ini dibutuhkan untuk menghindari apabila penetapan Perpu memiliki motif politik tertentu yang bukan untuk kepentingan negara. Membiarkan berlakunya Perpu yang tidak mendapatkan persetujuan DPR sama dengan melanggengkan “kediktatoran”. Dalam setiap diskursus persoalan pembahasan Perpu, seharusnya apabila DPR fokus pada ukuran “Kegentingan yang Memaksa” dan tidak menyentuh norma hukum yang terkandung didalamnya, maka bisa dipastikan dalam persidangan yang berikut, DPR bisa secara sigap mengambil keputusan apakah memberikan persetujuan ataukah tidak atas Perpu tersebut. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa seringkali pembahasan Perpu berlarut-larut, oleh karena DPR terperangkap ingin membahas norma hukum yang terkandung dalam Perpu tersebut. Keinginan DPR untuk membahas norma hukum yang terkandung dalam Perpu dapat dimaklumi sebagai bentuk kontrol DPR karena selama ini, Perpu yang diajukan akan selalu mendapat persetujuan DPR dan langsung menjadi Undang-Undang. Dan selama ini faktor yang juga turut dan ikut menentukan apakah DPR akan memberikan persetujuan ataukah tidak atas Perpu, tergantung konfigurasi politik di DPR. Semakin besar dukungan anggota DPR yang secara status kepartaian berkoalisi dengan partai pengusung Presiden, maka semakin berpeluang Perpu diterima menjadi Undang-Undang. Dan sebaliknya, jika fraksi-fraksi yang tidak ikut berkoalisi dengan Pemerintah, cenderung menolak Perpu, dengan argumentasi yang berbeda. Dengan demikian, apabila penetapan Perpu bukan dengan motivasi utama menyelamatkan negara, maka tindakan Presiden tidak sesuai dengan rel konstitusi atau melanggar konstitusi.

4. Implikasi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja terhadap Mekanisme *checks and balances*

4.1. Implikasi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja terhadap Mekanisme *checks and balances* antara DPR dan Presiden

Pengaturan sistem checks and balances antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang dalam kerangka ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 20 UUD NRI 1945. Dari pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa meskipun

DPR sebagai lembaga legislatif memiliki wewenang utama dalam pembentukan Undang-Undang, namun proses tersebut melibatkan Presiden sebagai lembaga eksekutif, terutama dalam proses pembahasan RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama²¹. Dalam tahapan pembentukan Undang-Undang, terdapat keterkaitan antara Presiden dan DPR. Pasal 20 UUD NRI 1945 dengan jelas mengatur keterkaitan ini yaitu;

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- 2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu;
- 4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
- 5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak dapat disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Di samping tahap pembuatan undang-undang, hubungan antara Presiden dan DPR juga tercermin dalam proses pembentukan Perpu. Perpu merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam situasi darurat atau keadaan yang memaksa, sehingga proses pembuatannya sedikit berbeda dengan pembentukan undang-undang. Biasanya, undang-undang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dan dalam keadaan normal atau sesuai dengan Perubahan UUD 1945, undang-undang dibuat oleh DPR dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, lalu disahkan oleh Presiden. Namun, Perpu dibuat oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya keadaan darurat atau kepentingan yang memaksa. Karena alasan ini, proses pembuatan Perpu menjadi lebih singkat atau sederhana dibandingkan dengan proses pembuatan UU.

Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila dikaitkan pada proses pembentukan Perpu Cipta Kerja, kekurangan dalam proses pembentukan dan pembahasan RUU Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi UU di DPR, yang mengikuti pembahasan RUU yang diajukan oleh Presiden, menunjukkan bahwa Perpu dianggap sebagai bagian dari peraturan normal yang tidak mendesak untuk diperoleh. segera dan akhirnya dapat menimbulkan dampak terhadap kepastian hukum, sebab seringkali terungkap fakta hukum bahwa Perpu mengubah Undang-Undang dan diterima apa adanya. Kondisi semacam ini pernah terjadi dalam praktik sebagaimana yang terjadi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-III/2003 keputusan tentang prinsip retroaktif dalam upaya pemberantasan tindak pidana terorisme menerima permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom Bali Tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

²¹Rizky Andrian Ramadhan Pulungan, "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Checks and balances* Antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022): 287, <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.280-293>.

1945, karena Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom Bali Tanggal 12 Oktober 2002 Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Pasal 281 ayat (1) UUD NRI 1945²². Contoh tersebut menunjukkan bahwa tidak ada jaminan materi muatan Perpu harus sama dengan materi muatan Undang-Undang sehingga menempatkan Perpu sebagai bagian dari rumpun peraturan normal dan dihierarkikan tetap bermasalah.

Tentu dengan alas pikir sebagai cerminan konsekuensi logis tersebut, DPR merasa tidak terikat dengan perintah Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa DPR harus mengonfirmasi persetujuannya atau tidak dalam masa persidangan yang berikut. Konsekuensi logis dari pada itu menjadi suatu keterhubungan yang tidak dapat dilepaspergikan, sebab salah satu kekurangan atau kelemahan intrinsik dari Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 adalah kurangnya ketegasan dalam mengatur berakhirnya kekuatan berlaku dari Perpu tersebut.

Berbeda jika dikomparasikan dengan penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum perubahan yang menguraikan bahwa kegentingan yang memaksa diartikan sebagai negara dalam keadaan darurat atau bahaya. Sebagai cerminan dari adanya keputusan politik, Perpu, tentunya lahir dari politik Presiden yang berbaju peraturan dan dibentuk bukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi dibentuk berdasarkan asas *salus populi supreme lex esto*, sehingga tidak tepat kalau disejajarkan dengan Undang-Undang.

Dalam perbandingan sistem serupa Perpu dengan negara lain, seperti Afrika Selatan, pernyataan keadaan darurat, serta peraturan yang diberlakukan atau tindakan lain yang diambil sebagai akibat dari pernyataan tersebut akan berlaku bilamana: (a) kemungkinan keadaan darurat akan terjadi; (b) masa berlaku keadaan darurat tidak lebih dari 21 hari dari tanggal diumumkannya keadaan darurat tersebut, kecuali bilamana *National Assembly* menetapkan dan memperpanjang pemberlakuan keadaan darurat. *National Assembly* dapat memperpanjang keadaan darurat untuk kurun waktu tidak lebih dari tiga bulan. Perpanjangan pertama keadaan darurat harus melalui keputusan yang didukung oleh mayoritas suara anggota *National Assembly*. Perpanjangan berikutnya harus melalui keputusan yang didukung paling sedikit 60% anggota *National Assembly*. Keputusan mengenai perpanjangan berikutnya hanya diperbolehkan sesudah dilakukan debat publik dalam *National Assembly*.²³

Dengan demikian, terdapat tiga probabilitas yang dapat diperiksa terhadap Perpu, termasuk menilai keabsahan "kegentingan yang memaksa" yang ditetapkan secara subjektif oleh Presiden, menilai proses pembuatan secara formal, dan menilai norma hukum yang diatur dalam Perpu tersebut. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa jika DPR menerima, maka ukuran subjektif akan menjadi obyektif, tetapi jika keputusan tersebut diserahkan ke DPR sebagai lembaga politik, maka ukuran "kegentingan yang memaksa" akan menjadi politis. Hal ini seirama dengan pandangan Daniel Yusmic P. Foekh, yang menjelaskan bahwa kewenangan subjektif, diberikan kepada Presiden

²²Putusan Perkara Nomor 013/PUU-I/2003 Dimuat Dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2004, Terbit Hari Jumat tanggal 30 Juli 2004, diakses dari https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan013PUUI2003.pdf.

²³*The Constitution Of The Republic South Africa 1996, Section 37 paragraph (2), p. 16*, diakses dari <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf>.

untuk menetapkan Perpu dan bukan kepada Wakil Presiden serta juga bukan kepada menteri selaku pembantu Presiden. Maka, sebaiknya Presiden sendiri yang melaporkan alasan-alasan dalam Sidang Paripurna DPR mengenai fakta dan keadaan-keadaan adanya “kegentingan yang memaksa” sehingga akhirnya Presiden menetapkan Perpu.²⁴

4.2. Implikasi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja terhadap Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Menilai Kebutuhan Hukum Yang Mendesak (*reasonable necessity*)

Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung sangat strategis dalam ketatanegaraan Indonesia, oleh karena MK mempunyai tugas antara lain menguji UU terhadap UUD. Dalam praktek, Mahkamah Konstitusi memperluas kewenangannya sendiri untuk menguji Perpu, yang pada dasarnya merupakan domain DPR. Sebagai produk dari Presiden yang belum disetujui oleh DPR, maka Perpu bisa dianggap sebagai Undang-Undang dalam arti materiil. Dari segi isi materi Perpu, mungkin terdapat pelanggaran terhadap UUD NRI 1945.²⁵ Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 adalah hasil dari pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sekaligus menginisiasi babak baru Pengujian Perpu dengan menjabarkan secara lebih rinci perihal parameter kegentingan yang memaksa dari koherensi pengaturan Perpu berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Karena dalam keputusan awal, Mahkamah Konstitusi menambah wewenangnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan permohonan pengujian Perpu tersebut, meskipun UUD NRI 1945 tidak memberikan kewenangan langsung kepada Mahkamah Konstitusi untuk hal tersebut dengan pertimbangan antara lain:

- a) Perpu mempunyai kedudukan yang sama dengan Undang-Undang (dikaitkan dengan kedudukan Perpu dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan), sehingga dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi;
- b) Dengan mengacu Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan butir “b” kedudukan Perpu sejajar dengan Undang-Undang;
- c) Keberadaan Pasal 22 UUD NRI 1945 haruslah diletakan dalam sistem UUD NRI 1945 setelah perubahan I, II, III, dan IV secara komprehensif.
- d) Mahkamah Konstitusi merumuskan tiga syarat kegentingan yang memaksa dari Perpu, yaitu : 1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat 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

²⁴Daniel Yusmic P, Foekh, *Op.cit.*, hlm. 392.

²⁵Maruarar Siahaan, “Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undang Negara Kita: Masalah dan Tantangan”. *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 36, <https://doi.org/10.31078/jk742>.

memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;²⁶.

- e) Pengertian konsep kegentingan yang memaksa tidak terbatas pada kondisi bahaya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 12 UUD NRI 1945. Meskipun keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 dapat menghambat proses pembentukan Undang-Undang secara normal, keadaan bahaya bukanlah satu-satunya kondisi yang dapat menyebabkan kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Putusan MK ini pada dasarnya merupakan suatu terobosan hukum terhadap urgensi menelaah kebuntuan konstitusional atas masalah Perpu Cipta Kerja dalam Pasal 22 UUD NRI 1945, akan tetapi penulis mengamini bahwa di sisi yang lain dapat menimbulkan masalah hukum baru apabila Perpu yang ditetapkan Presiden sebagai akibat dari keadaan darurat. Sebab Perpu sebagai peraturan darurat, berfungsi mengatasi secepatnya keadaan darurat agar kembali kepada keadaan normal.

Oleh karena dapat diuji oleh MK, maka pada suatu saat ketika dapat terjadi, Perpu yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan darurat diajukan ke MK oleh pihak yang merasa dirugikan dan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk membatalkan Perpu tersebut. Jika hal tersebut terjadi, maka maksud atau tujuan ditetapkannya Perpu untuk secepatnya mengembalikan keadaan darurat dalam keadaan normal tidak tercapai, karena sudah dibatalkan oleh MK.

Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Cara Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, ditegaskan bahwa, "*Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah perkara konstitusi yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 ..., termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*".

PMK No.2 Tahun 2021 juga telah mengatur secara rinci proses beracara dalam pengujian Perpu, yang mana tata beracaranya sama persis dengan tata beracara dalam pengujian sebuah UU. hal ini dapat ditelisik pada beberapa Pasal yang termuat dalam PMK tersebut. Salah satu contoh misalnya terdapat pada pengaturan pada Pasal 2 PMK yang menyatakan:

- a) Objek Permohonan PUU adalah Undang-Undang dan Perpu;
- b) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Permohonan pengujian formil dan/atau pengujian materiil;
- c) Pengujian formil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian terhadap proses pembentukan Undang-Undang atau Perpu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang atau Perpu sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945;
- d) Pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau Perpu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Preferensi MK untuk tetap konsisten mempertahankan pendirian dalam melakukan Pengujian terhadap Perpu merupakan manifestasi konkret dari prinsip negara hukum

²⁶Pertimbangan Hukum [3.10] dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 diakses dari https://www.mkri.id/public/persidangan/putusan/putusan_sidang_PerkaraNomor38-PUU-VII-2009.pdf

yang bertujuan untuk menegakkan konstitusi. Dalam konteks ini, tidak ada justifikasi yang dapat diterima untuk adanya regulasi hukum yang bertentangan dengan konstitusi, termasuk Perpu. Untuk mencegah kemungkinan pelanggaran semacam itu, semua peraturan hukum dapat dinilai atau diuji oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memegang kekuasaan yudisial.

5. Kesimpulan

Proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja tidak memenuhi ketentuan konstitusional yang diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009. Penundaan persetujuan Perpu tersebut menunjukkan pengabaian terhadap urgensi, sehingga DPR kehilangan waktu dan hak konstitusionalnya untuk menyetujuinya sebagai Undang-Undang. Sehubungan dengan itu, proses pembentukan dan pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pun turut mempengaruhi hubungan kekuasaan antara DPR dan Presiden sekaligus menyoroti pentingnya fungsi Mahkamah Konstitusi dalam menjaga keseimbangan kekuasaan. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengawasi penetapan Perpu menegaskan perlunya kontrol hukum terhadap keputusan politik, mencegah penyalahgunaan syarat "kegentingan yang memaksa" oleh Presiden dan menjamin keseimbangan kekuasaan.

Referensi

- Chandra, Jefry. Wahanisa, Rofi. Kokasih Ade. dan Barid, Vera. *Teori dan Konsep Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia*. Bengkulu: Zigie Utama, 2022.
- Efendi, Muhammad. *Mekanisme legislative review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Politik Hukum*. *Jurnal Universitas Parahyangan* 7, no. 2 (2021): 427-428, <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4215>.
- Foekh, Daniel. *Perpu Dalam Teori Dan Praktik*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2021.
- Hadjon, Philipus dan Djatmiati, Titik. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Pulungan, Rizky. *Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks and balances Antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022): 287, <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.280-293>.
- Rohim, Nur. *Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa*. *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 119, <http://dx.doi.org/10.15408/jch.v1i1.1454>.
- Siahaan, Maruar. "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undang Negara Kita: Masalah dan Tantangan". *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 36, <https://doi.org/10.31078/jk742>.

- Soeprapto, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: KANISIUS, 1998.
- YLBHI. *Laporan Kajian Audit Perpu Cipta Kerja: Kudeta Terhadap Konstitusi, Membahayakan Kehidupan Demokrasi, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: YLBHI, 2023.
- Zakaria, Erlangga. "Legislative Review Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang—Undang". *Jurnal Lex Administratum* 3, no. 1 (2019): 62-63,
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/24546>.