

## Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi

**Sandy Sulistiono**

Universitas Narotama

**Widyawati Boediningsih**

Universitas Narotama

Korespondensi penulis: [qq sandyguo@gmail.com](mailto:qqsandyguo@gmail.com)

### Abstract

*Article 1 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that the State of Indonesia is a legal state which has sovereignty in the hands of the people and is implemented according to the Constitution. In order to implement the principles of the State of Indonesia in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, there is a guiding instrument, namely the provisions for the formation of laws in Law Number 12 of 2011 and their amendments which maintain legal certainty in Indonesia. However, the existence of the Job Creation Law which was followed by a Government Regulation in Lieu of a Job Creation Law (Perppu) is in fact not in accordance with the Constitution and Law Number 12 of 2011 so that this research examines the benchmarks regarding compelling interest circumstances in Perppu and the relationship between the formation of Perppu with the principles of the Unitary State of the Republic of Indonesia. Because this research is legal research, the approach used is a statutory approach related to the formation of Indonesian laws and regulations supported by the concept of a rule of law and a democratic state based on Pancasila.*

**Keywords:** Job Creation Perppu, Circumstances, Democratic Law Country.

### Abstrak

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum yang memiliki kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Guna mengimplementasikan prinsip Negara Indonesia yang sesuai dengan UUD NRI 1945 terdapat suatu instrumen pedoman yakni ketentuan pembentukan undang-undang pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya yang menjaga kepastian hukum Indonesia. Namun, adanya Undang-Undang Cipta kerja yang disusul dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Cipta Kerja nyatanya tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sehingga penelitian ini mengkaji tolak ukur hal ikhwil kepentingan yang memaksa dalam Perppu dan keterkaitan pembentukan Perppu dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dikarenakan penelitian ini merupakan

Received Maret 30, 2023; Revised April 05, 2023; Accepted April 13, 2023

\*Korespondensi penulis, Sandy Sulistiono, [qq sandyguo@gmail.com](mailto:qqsandyguo@gmail.com)

penelitian hukum, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia dengan didukung pendekatan konsep negara hukum dan negara demokrasi berdasar Pancasila.

**Kata Kunci:** Perppu Cipta Kerja, Hal Ikhwal, Negara Hukum Demokrasi.

## **LATAR BELAKANG**

Konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Indonesia (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945) pada Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini kemudian dijelaskan lebih lanjut pada Penjelasan Umum UUD NRI 1945 bahwa sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar ialah Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Konsep negara berdasar hukum ini, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah *'the rule of law, not of man'*. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem yang mengaturnya. (Jimly, 2012)

Menarik konsep Negara Hukum secara historikal, di zaman modern, Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *"rechtsstaat"*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *"The Rule of Law"*. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *'rechtsstaat'* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu: (Dicey, 1952)

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due Process of Law.*

Menurut Azhari, konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh Indonesia pada permulaannya merupakan negara sebagai penjaga malam (*nachtwachter staat*), yakni dimana negara hanya sebagai penjamin ketertiban dan pertahanan keamanan saja. Negara akan bertindak apabila ketertiban dan keamanan terganggu. Tetapi kemudian pemakaian *rechtsstaat* digunakan sebagai konsep negara hukum formal. (Azhari, 1995) Negara hukum formal tersebut, sebagaimana merujuk pada pandangan Friedrich Julius Stahl, memiliki empat unsur, yaitu: adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan- peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan yang bebas. (Mahfud, 1999) Negara hukum formal kemudian berubah lagi menjadi negara hukum material, yakni di mana tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi lebih luas. Akhirnya pada perkembangan berikutnya, konsep *rechtsstaat* telah digunakan sebagai negara kesejahteraan (*verzorgingstaat*). (Azhari, 1995) Tujuan negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan demikian Azhari berpendapat bahwa rumusan negara hukum Indonesia adalah sebagai negara di mana keadaan kehidupan berkelompok bangsa yang didapat berdasarkan atas rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur untuk suatu kehidupan bangsa yang bebas berdasarkan ketertiban dan kesejahteraan sosial (Azhari, 1995), yang dijabarkan dalam unsur-unsur Negara Hukum dalam UUD NRI 1945 sebagai berikut:

- a. Bersumber pada Pancasila;
- b. Sistem Konstitusi;
- c. Kedaulatan Rakyat;
- d. Persamaan dalam Hukum;
- e. Kekuasaan Kehakiman yang Bebas
- f. Pembentukan Undang- undang

Guna mengimplementasikan prinsip Negara Hukum yang sesuai dengan UUD NRI 1945 tentu harus ada suatu instrumen yang dapat dijadikan pedoman yakni pembentukan undang-undang dalam hal ini sebuah penciptaan hukum yang dapat melindungi rakyat, perlakuan adil, hukum yang mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya terjamin sebagai aturan pokok yang berlaku untuk menyusun peraturan dari proses awal pembentukannya sampai dengan peraturan tersebut diberlakukan kepada masyarakat. Sehingga dengan adanya aturan yang baku maka setiap penyusunannya peraturan dapat dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, dengan demikian peraturan dimaksud dapat memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. (Sopiani & Zaina Mubaroq, 2020) Adapun pedoman pembentukan perundang-undangan tersebut telah ada pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2019 *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Lebih lanjut, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Belum lama ini, tahun 2020 digemparkan dengan perundang-undangan yang disahkan dan diundangkan dalam peraturan Perundang undangan di Indonesia, adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. DPR pada Rapat Paripurna ke-8 Masa Persidangan II Tahun Sidang 2019-2020 menetapkan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020 (Prolegnas Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020), salah satunya Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja (Rancangan Undang- Undang Cipta Lapangan Kerja). Nomenklatur Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja kemudian berubah menjadi Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. Rancangan Undang- Undang Cipta Kerja sudah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR pada 12 Februari 2020 (Moza Dela Fudika, Ellydar Chaidir & Saifuddin Syukur, 2022). Keberadaan UU Cipta Kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia seluas-luasnya dalam konteks adanya dalam teknis penyusunannya menggunakan model *Omnibus Law* mencakup sepuluh bidang kebijakan. Setelah melakukan pengkajian atas Naskah Akademik dan Undang-Undang Cipta Kerja versi pengesahan DPR RI per 5 Oktober, ditemukan bahwa secara substansi masih ditemukan berbagai persoalan. Walaupun ada perubahan-perubahan substansi pengaturan beberapa bidang terdapat moderasi pasal yang

terlihat maju, namun pada bidang-bidang tertentu masih sangat problematik, antara lain: (Sigit Riyanto, 2020)

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. Ketenagakerjaan;
3. Kemudahan, Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMK-M);
4. Kemudahan berusaha;
5. Dukungan Riset dan Inovasi;
6. Pengadaan tanah;
7. Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan;
8. Penerapan Sanksi, khususnya sanksi pidana.

Namun pada 27 Oktober 2020, teregistrasi perkara Konstitusi dengan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang pada intinya melakukan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD NRI 1945. Di tanggal 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi (MK) membacakan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwasannya pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan” dan memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen. Dalam rangka memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020, pemerintah mengambil tindakan untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut sebagai Perppu Cipta Kerja).

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan 2 (dua) rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa yang Menjadi Tolak Ukur Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Untuk Membentuk Sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menurut UUD NRI 1945?
2. Bagaimana Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dikaitkan Dengan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia?

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

### **1. Tipe penelitian hukum**

Tipe penelitian ini bersifat yuridif normatif, bersumber pada perundang-undangan, serta pada dokumen-dokumen hukum lainnya. Untuk suatu penelitian hukum hal ini sangat penting untuk melakukan pembahasan terhadap metode penelitian dan juga kerangka dalam berfikir. Karena hal ini bertujuan untuk memberikan landasan kerangka berfikir dan teknik dalam melakukan sebuah penelitian hukum. Ilmu hukum memberikan sebuah solusi terhadap suatu permasalahan hukum secara preskriptif.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *Statute Approach*, pendekatan ini digunakan untuk mengetahui ratio legis yang terdapat pada undang-undang, dan *Conceptual Approach* dimana pendekatan

ini mengacu pada pandangan para pakar hukum yang menjadi dasar peneliti untuk dapat menentukan konsep-konsep yang sesuai dengan isu dan menyelesaikannya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Tolak Ukur Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Untuk Membentuk Sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)**

Hukum tata negara darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Unsur yang terutama harus ada ialah:

1. adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
2. upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada;
3. kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal.
4. wewenang luar biasa itu, dan hukum tata negara darurat itu untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.<sup>1</sup>

AALF van Dulleman dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata negara darurat yaitu: Pertama, Eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; Kedua, Tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; Ketiga, Tindakan tersebut bersifat sementara; Keempat,

---

<sup>1</sup> Herman Sihombing, 1996, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, h. 1.

Ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan bersungguh-sungguh. Bagi Dullemen, keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif.<sup>2</sup>

Hukum tata negara darurat juga dikenal hukum keadaan darurat subyektif dan obyektif. Hukum tata negara subyektif atau *staatsnoodrecht* dalam arti subyektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari undang-undang dasar. Yang dapat mengambil tindakan apabila negara berada dalam keadaan darurat ialah para pemegang puncak kekuasaan eksekutif yang disebut sebagai “*the sovereign executive*”. Mereka inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti yang dikatakan oleh Carl Schmitt, “*sovereignis he who decides upon the exception*”. Menurutnya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat yang mengancam keselamatan negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi diktator yang akan memberlakukan kekuasaan darurat yang memungkinkan “*everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success*”. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang kongkrit.<sup>3</sup> Pemegang tahta “*the sovereign executive*’-lah yang dianggap memiliki hak prerogatif yang menyangkut tanggungjawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional, yang dalam sistem presidensial dipikul oleh presiden sebagai *single sovereign executive*.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yaitu suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan yang memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>4</sup> Keadaan negara yang membolehkan pembentukan Perppu adalah suatu keadaan yang tidak normal (darurat), dimana dalam keadaan darurat maka berlaku norma hukum yang juga bersifat khusus yang

---

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, 2010, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, h. 108.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, Hukum Tata Negara Darurat, Rajawali Press, Jakarta, h. 225-226.

<sup>4</sup> *Ibid*, h. 3.

perlu pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya, serta hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam keadaan darurat, perlu diatur dengan jelas agar tidak memberi kesempatan/peluang timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945.<sup>5</sup> Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang kemudian juga dimaktubkan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyebutkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 (sebelum perubahan) menguraikan bahwa kegentingan yang memaksa diartikan sebagai negara dalam keadaan darurat atau bahaya. Pemberlakukan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk:<sup>6</sup>

- 1) melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*);
- 2) membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*);
- 3) memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut;
- 4) menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut;

---

<sup>5</sup> Maruarar Siahaan, 2010, Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 4, h. 36.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 80.

5) apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.

Beberapa ahli Hukum Tata Negara juga memberikan pendapatnya mengenai kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Muh. Yamin berpendapat bahwa ada tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya menurut kebijaksanaan pemerintah. Hal ini berarti bahwa keadaan mendesak dapat saja sewaktu-waktu timbul jika pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa.<sup>7</sup> Menurut Bagir Manan, bahwa kriteria dikeluarkannya Perppu oleh presiden yaitu:<sup>8</sup>

1. dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa;
2. tidak mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD;
3. tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga negara;
4. tidak boleh ada perppu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga negara;
5. hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, bahwa penggunaan instrumen hukum berupa pembentukan Perppu sangat ditentukan oleh kondisi dan kebutuhan yang memerlukan peraturan yang bersifat mendesak dimana aturan hukumnya belum ada atau hukum tidak mampu lagi mengakomodasi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan berlakunya Perppu, maka DPR harus tetap melaksanakan fungsi pengawasannya sebagai wujud negara yang berdasarkan atas hukum.

Hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan atau peristiwa sedemikian rumitnya, secara normalnya tidak dapat ditanggulangi dengan pranata hukum yang ada, akibat adanya unsur ancaman yang membahayakan, unsur yang mengharuskan, dan unsur

---

<sup>7</sup> Wirjono Prodjodikoro, 1970, Asas Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, h. 23.

<sup>8</sup> Nur Rohim, 2014, Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1 No.1, h. 122.

keterbatasan waktu, maka Presiden diberikan kewenangan legislasi dalam membentuk Perppu.<sup>9</sup> Penggunaan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, ditemukan 3 (tiga) alasan yang mendasar, yaitu: adanya unsur yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan adanya unsur keterbatasan waktu. Ketiga unsur tersebut merupakan persyaratan logis untuk memberlakukan atau mengkategorikan hal ihwal kegentingan yang memaksa, untuk melakukan tindakan-tindakan hukum guna mengantisipasi keadaan yang ada, agar fungsi-fungsi kenegaraan dapat berjalan, dimana presiden mempunyai kewenangan membentuk Perppu sesuai diamanatkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.<sup>10</sup> Berdasarkan pertimbangan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, menurut tafsir Mahkamah Konstitusi bukan hanya menyangkut keadaan bahaya tetapi juga harus diartikan dalam keadaan yang harus memenuhi 3 syarat, 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 memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

---

<sup>9</sup> Muhammad Fadli, Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 15 No. 1, h. 50.

<sup>10</sup> Djoko Imbawani, 2014, Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi, Jurnal Media Hukum, Vol. 21 No. 1, h. 81.

## **Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dikaitkan Dengan Prinsip Negara Hukum**

### **Demokrasi**

Dikutip dari laman Hukum Online, Reni Mursidayanti selaku Kepala Biro Hukum Kementerian Ketenagakerjaan mengungkapkan bahwa penerbitan Perppu Cipta Kerja adalah perpaduan antara kebutuhan mendesak atas ancaman ketidakpastian global dan perlu adanya kepastian hukum. Perppu Cipta Kerja merupakan proses perjalanan panjang, yakni sebagai perpaduan antara kebutuhan mendesak menghadapi ancaman ketidakpastian global baik yang terkait dengan ekonomi maupun geopolitik, kemudian adanya kekosongan hukum, sehingga perlu adanya kepastian hukum. Perlu respons segera untuk mengantisipasi dinamika global yang disebabkan terjadinya kenaikan harga energi, harga pangan, perubahan iklim, dan terganggunya rantai pasokan yang menyebabkan terjadinya penurunan pertumbuhan ekonomi dunia serta terjadinya penurunan pertumbuhan ekonomi dunia dan terjadinya kenaikan inflasi yang akan berdampak secara signifikan kepada perekonomian nasional.<sup>11</sup> Jika memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ditempatkan sejajar dengan UU (mempunyai kedudukan yang setingkat dengan UU). Oleh karena itu, Perppu dapat pula melaksanakan perintah UUD NRI Tahun 1945.

Sayangnya, pembentukan Perppu Cipta Kerja tidak dibuat dengan menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah secara cepat dengan tetap berdasar pada undang-undang. Melihat pada Perppu Cipta Kerja sendiri, terdiri dari 1117 halaman dengan meliputi 10 ruang lingkup yang sama dengan Undang-Undang Cipta Kerja, yakni:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan Koperasi dan UMK-M;

---

<sup>11</sup> Willa Wahyuni, 2023, sBanyak Pro Kontra, Pemerintah Jelaskan Urgensi dan Tujuan Perppu Cipta Kerja, diakses pada 27 Maret 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/banyak-pro-kontra--pemerintah-jelaskan-urgensi-dan-tujuan-perppu-cipta-kerja-lt63c1162de18ac/>

- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
- j. pengenaan sanksi.

Adapun berhubungan dengan aspek kebutuhan mendesak atas terjadinya kekosongan hukum, sejatinya masih terdapat undang-undang yang sebelumnya diubah dengan Undang-Undang Cipta Kerja untuk mengakomodasi persoalan hukum yang ada, dimana undang-undang yang ada sebelum diterbitkannya Undang-Undang Cipta Kerja masih sesuai dan relevan dengan kehidupan masyarakat Indonesia dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Lebih lanjut, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 meminta untuk perlu dilakukan perbaikan asas materiil dan formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, namun sebagai jawaban, Pemerintah menerbitkan Perppu Cipta Kerja sebagai bentuk perbaikan undang-undang *a quo*. Adanya kepentingan Perppu dibuat dengan secara cepat dan singkat ialah dalam rangka memenuhi kekosongan hukum yang harus segera diberi pedoman hukum, namun ketika melihat pada Perppu Cipta Kerja, substansi yang ada begitu mampat dan memiliki kemiripan dengan Undang-Undang Cipta Kerja, perppu ini tidak masuk akal apabila dibuat dalam kurun waktu singkat dan terbatas. Apabila menilik pada akhir Perppu Cipta Kerja dinyatakan bahwa semua peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Cipta Kerja tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini. Hal tersebut merupakan sebuah keganjilan dikarenakan masih adanya aspek ketentuan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja yang diberlakukan

bersamaan dengan Perppu Cipta Kerja, yang menggambarkan bahwa sejatinya Perppu Cipta Kerja memiliki banyak ketidaksiapan untuk diterbitkan sebagai perbaikan dari Undang-Undang Cipta Kerja pun tidak memenuhi unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa untuk diterbitkan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Di sisi lain, pembentukan peraturan perundang-undangan harus juga memperhatikan prinsip negara hukum demokrasi yang dianut oleh sistem negara hukum Indonesia. Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam alenia IV Pembukaan UUD NRI 1945 juga dinyatakan “...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...” Dengan demikian dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Sehingga didapat pengertian bahwa negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi, 2016, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, h.17.

Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat ini, sudah seharusnya pembentukan Perppu Cipta Kerja juga bersandar pada prinsip negara hukum demokrasi yang dianut oleh sistem negara hukum Indonesia. Namun nyatanya dalam pembuatan Perppu Cipta Kerja, asas keterbukaan dan partisipasi dan keterlibatan dari rakyat tidak diindahkan, padahal pengimplementasian dari Perppu Cipta Kerja akan akan berdampak pada seluruh masyarakat Indonesia. Mahkamah Konstitusi sendiri sejatinya telah menegaskan melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 bahwa partisipasi masyarakat harus sarat akan makna (*meaningful participation*) dengan aturan: hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya, hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Sayang sekali bahwa penyelenggara eksekutif sekali lagi melupakan kedudukan dan kehendak rakyat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan dan memilih untuk menggunakan hak yang berdasarkan subjektivitasnya untuk menerbitkan Perppu Cipta Kerja. Hakikat demokrasi yang seharusnya diatur dan dibatasi oleh aturan hukum menjadi diciderai akibat dibentuknya Perppu Cipta Kerja dengan tidak memenuhi unsur esensial dari dibentuknya sebuah perppu yakni terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu Cipta Kerja didalilkan sebagai bentuk perpaduan antara kebutuhan mendesak atas ancaman ketidakpastian global dan perlu adanya kepastian hukum, tanpa diikuti suatu kedaruratan yang konkrit.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

- I. Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, pengertian “hal ihwal kegentingan yang memaksa” harus diartikan dalam keadaan yang harus memenuhi syarat-syarat, 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 memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Ketika tiga unsur ini disesuaikan dan di-*breakdown* dari Perppu Cipta Kerja, pembentukan dan penerbitan Perppu ini tidak memenuhi ketiga unsur tersebut dikarenakan Perppu yang menjadi perbaikan dan pelaksanaan dari Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Cipta Kerja. Perppu Cipta Kerja yang memiliki substansi begitu sarat akan pasal, terdiri dari 1117 halaman, tidak sesuai dengan hakikat sebuah Perppu, yakni dibuat sebagai upaya luar biasa dalam hal darurat/hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan waktu yang terbatas akibat tidak dapatnya dibuat sebuah Undang-Undang.

- II. Selain tidak memenuhi unsur-unsur keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa, pembentuk Perppu Cipta Kerja ini sekali lagi mengulangi pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak mengedepankan asas demokrasi yang diamanatkan oleh Konstitusi Indonesia dalam bentuk mengikutsertakan masyarakat. Hal ini ditunjukkannya dengan tidak adanya aspek mendengarkan, mempertimbangkan dan menjawab kegelisahan masyarakat atas adanya Perppu Cipta Kerja yang digadang sebagai jawaban atas ancaman ketidakpastian global dan ketidakpastian hukum.

## **Saran**

- I. Pembentukan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sudah sepatutnya mengikuti nafas yang dihembuskan oleh Konstitusi Indonesia yakni pada Pasal 22 UUD NRI 1945. Seyogyanya, Pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan memenuhi unsur yang diberikan dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 yang juga telah dijabarkan secara derivatif dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.
- II. Seharusnya, Pemerintah mengejawantahkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Yang mana prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat ini sendiri merupakan amanat dari Konstitusi Indonesia pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Oleh dari itulah, penting bagi Pemerintah, terlebih bagi penyelenggara eksekutif dan legislatif untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya memenuhi kepentingan pribadi maupun golongan namun memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara sarat makna (*meaningful participation*).

## **DAFTAR REFERENSI**

### **Jurnal**

- Fadli, Muhammad, Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 1.
- Fudika, Moza Dela, Ellydar Chaidir & Saifuddin Syukur. (2022). Konfigurasi Politik Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja', *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 2.
- Imbawani, Djoko. (2014) Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No. 1.
- Kurniawan, Fajar. (2020) Problematika Pembentukan R UU Cipta Kerja Dengan Konsep Omnibus Law Pada Klaster Ketenagakerjaan Pasal 89 Angka 45 Tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja Yang Di Phk, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 5 No. 1.
- Rohim, Nur. (2014). Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1 No.1.
- Siahaan, Maruarar. (2010). Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Ma- salah dan Tantangan, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 4.
- Sopiani & Zainal Mubaroq. (2020). Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No. 2.
- Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi. (2016). Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi.
- Riyanto, Prof. Dr. Sigit, S.H., LL.M., *et all.* (2020). 'Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)', makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

### **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly I. (2012). *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, BPHN, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly II. (2008). *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Azhari (1995). *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI-Press, Jakarta.
- Dicey, A.V. (1952). *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Macmillan and Co, London.
- MD, Moh. Mahfud. (1999). *Hukum dan Pilar- pilar Demokrasi*, Princeton University Press, Yogyakarta.

Prodjodikoro, Wirjono. (1970). *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta.

Redi, Ahmad & Ibnu Sina Chandranegara. (2020). *Omnibus Law, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional*, Rajawali Pers, Depok.

Sihombing, Herman. (1996). *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.

### **Internet**

Willa Wahyuni, 'Banyak Pro Kontra, Pemerintah Jelaskan Urgensi dan Tujuan Perppu Cipta Kerja', <https://www.hukumonline.com/berita/a/banyak-pro-kontra--pemerintah-jelaskan-urgensi-dan-tujuan-perppu-cipta-kerja-lt63c1162de18ac/>

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Perppu Nomor 4 Tahun 2009)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai Uji Formil Undang-Undang Cipta Kerja.