

## **MENIMBANG KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PENETAPAN PERPPU NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA**

Puteri Hikmawati

### Abstrak

*Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Ciptaker) menimbulkan polemik di masyarakat. Walaupun merupakan hak Presiden berdasarkan UUD 1945, namun penetapan Perppu harus memenuhi kondisi adanya ihwal kegentingan yang memaksa. Artikel ini mengkaji adakah kegentingan yang memaksa dalam penetapan perppu Ciptaker. Adanya kegentingan yang memaksa harus memenuhi tiga syarat yang ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan ketiga syarat tersebut, tidak ada kebutuhan mendesak keluarnya Perppu karena tidak ada korelasi kuat antara tekanan yang kini menimpa ekonomi global, imbasnya ke ekonomi domestik, dan kebutuhan akan Perppu Ciptaker. Substansi yang diatur dalam Perppu telah ada dalam UU, sehingga tidak terdapat kekosongan hukum. Selain itu, masih ada waktu bagi Pemerintah dan DPR RI untuk melaksanakan Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 agar merevisi UU Ciptaker sesuai dengan UU tentang Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, DPR RI seharusnya tidak menyetujui Perppu tersebut karena Perppu Ciptaker tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa.*

### Pendahuluan

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Ciptaker) oleh Presiden pada 30 Desember 2022 menimbulkan polemik di masyarakat. Presiden Joko Widodo (Jokowi) menegaskan penerbitan Perppu dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum

bagi investor di dalam dan luar negeri, karena ekonomi Indonesia di 2023 sangat tergantung pada investasi dan ekspor (Kompas, 31 Desember 2022).

Penerbitan Perppu tersebut merupakan respons pemerintah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam perkara Pengujian Formil Undang-Undang



No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) dinyatakan cacat formil dan inkonstitusional bersyarat oleh Putusan MK tersebut. Oleh karena itu, pemerintah harus memperbaiki substansi UU Ciptaker dalam waktu dua tahun sejak Putusan MK dibacakan (Kompas.id, 25 November 2021).

Penerbitan Perppu ditanggapi negatif oleh sejumlah kalangan. Ketua MK Periode 2003-2008 dan Guru Besar Hukum Tata Negara FHUI, Jimly Asshiddiqie, menyebut penerbitan Perppu itu melanggar prinsip negara hukum (Media Indonesia, 5 Januari 2023). Associate Researcher Center for Indonesian Policy studies (CIPS), Krisna Gupta, mengatakan bahwa alih-alih menciptakan kepastian hukum bagi investor, penerbitan Perppu Ciptaker malah memunculkan banyak pertanyaan dan ketidakpastian (Media Indonesia, 4 Januari 2023).

Kalangan buruh dan pengusaha juga mempersoalkan perubahan dalam kluster ketenagakerjaan. Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) menyoroti perbedaan formula perhitungan upah minimum dan pekerjaan alih daya yang dinilai berpotensi mengganggu iklim investasi (Kompas, 4 Januari 2023). Kalangan pekerja juga mempermasalahkan pasal tentang pengupahan. Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), Said Iqbal, mengatakan dalam konteks hukum ketenagakerjaan internasional tidak dikenal “indeks tertentu” dalam menentukan upah minimum, tetapi pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Selain itu, Said tidak sepakat masih diizinkan prinsip alih daya dalam UU Ciptaker dan Perppu Ciptaker

(Kompas, 4 Januari 2023).

Penetapan perppu oleh Presiden harus memenuhi syarat adanya kegentingan yang memaksa dan mendapat persetujuan dari DPR RI. Jika tidak mendapat persetujuan DPR RI, maka perppu harus dicabut. Artikel ini akan mengkaji permasalahan adakah ihwal kegentingan yang memaksa dalam Penerbitan Perppu Ciptaker. Kajian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi DPR RI untuk menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut.

## Hak Presiden dalam Penetapan Perppu

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Selanjutnya, DPR berwenang memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap perppu yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang (Pasal 71 huruf b UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD).

Pemberian hak kepada Presiden untuk membentuk perppu termasuk dalam konsep *staatnoodrecht* atau Hukum Tata Negara Darurat di Belanda, dimana hak negara menyimpang dari ketentuan undang-undang (Zainatul Ilmiyah dkk., 2021: 656). Perppu hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila ada ihwal kegentingan yang memaksa. Berkaitan dengan makna ihwal kegentingan yang memaksa dapat merujuk pada Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 dan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009.

Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 mengenai perkara Permohonan Hak Uji Materil dan

Formil atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 terkait Kehutanan memberikan kesimpulan bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945, melainkan kegentingan yang memaksa menjadi hak subjektif Presiden, sedangkan objektivitasnya dinilai oleh DPR yang dapat menerima atau menolak penetapan perppu menjadi undang-undang.

Sementara itu, melalui Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 mengenai perkara Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 terkait Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, MK memberikan penafsiran terhadap Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dalam rangka memberi panduan terhadap penerbitan perppu. Dalam Putusan tersebut, MK menyatakan sekalipun menerbitkan P\perppu menjadi kewenangan Presiden, penilaian subjektif Presiden mesti didasarkan pada keadaan yang objektif. Keadaan objektif tersebut dirumuskan MK dalam tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa, 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.

Berdasarkan tiga syarat tersebut, apakah penetapan Perppu Ciptaker telah memenuhi syarat kegentingan yang memaksa, akan diuraikan pada bagian berikut ini.

### **Syarat Adanya Kegentingan yang Memaksa dalam Penetapan Perppu Ciptaker**

1. Ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang

Telah disebutkan sebelumnya, bahwa penerbitan Perppu dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi investor, karena ekonomi Indonesia pada tahun 2023 sangat tergantung pada investasi dan ekspor. Melalui Perppu Ciptaker, pemerintah ingin mengejar target investasi Rp1.400 triliun pada tahun 2023 untuk menjaga pertumbuhan ekonomi domestik pada kisaran 5% dan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di bawah 3%. Meskipun demikian, kehadiran Perppu dinilai tidak memenuhi syarat kegentingan. Direktur Eksekutif Center of Reform on Economics Indonesia, Mohammad Faisal, berpendapat tidak ada korelasi kuat antara tekanan yang kini menimpa ekonomi global, imbasnya ke ekonomi domestik, serta kebutuhan akan Perppu Ciptaker (Kompas, 3 Januari 2023). Daya tahan ekonomi Indonesia masih relatif aman dan kendala investasi pada tahun 2023 adalah ketidakpastian “musiman” menjelang pemilihan umum, bukan status UU Ciptaker yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK, sebab selama 2022 meskipun revisi

UU Ciptaker masih menggantung, realisasi investasi terbukti masih tetap tinggi (Kompas, 3 Januari 2023).

2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai

Substansi yang diatur dalam Perppu telah ada dalam UU dan diubah dengan Perppu, jadi tidak terdapat kekosongan hukum yang harus diisi segera, sebab dengan UU yang ada kebutuhan hukum yang diperlukan masih memadai. Pembentuk UU diminta untuk memperbaiki UU Ciptaker sesuai dengan mekanisme yang telah diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam jangka waktu dua tahun sejak Putusan MK dibacakan, 25 November 2021.

3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa

Masih ada waktu sebelas bulan lagi bagi Pemerintah untuk melaksanakan Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 agar perbaikan UU Ciptaker dilakukan. Walaupun nampaknya cukup sulit, namun hal tersebut tidak mustahil dilakukan apabila pembentuk UU menggunakan mekanisme *fast track legislation* (FTL). FTL merupakan mekanisme pembentukan UU secara cepat, yang salah satu kriterianya adalah adanya kemendesakan dari RUU yang ingin dibentuk. Meski sama-sama ada kriteria kemendesakan dengan penetapan Perppu, dalam pembentukan UU melalui FTL

terdapat peran yang sama, baik DPR maupun Presiden (Dian Kus Pratiwi, 17 Desember 2020). Adapun dasar hukum yang digunakan adalah UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas, mencakup untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam (Pasal 23 huruf a).

Dari uraian tersebut, sesungguhnya Perppu Ciptaker tidak memiliki urgensi yang mendesak. Meskipun kegentingan yang memaksa yang menjadi dasar penerbitan Perppu merupakan hak subjektif Presiden, namun subjektivitas itu harus dapat dipertanggungjawabkan dan diukur.

Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Andalas Padang, Feri Amsari, mengatakan UUD 1945 memang memberi legitimasi tindakan Presiden untuk menerbitkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kendati demikian penerbitan Perppu Ciptaker dinilai tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa, seperti kekosongan hukum (Media Indonesia, 2 Januari 2023).

Penerbitan Perppu yang membatalkan status inkonstitusional bersyarat UU Ciptaker berdasarkan Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 menjadi preseden buruk bagi perundang-undangan dan check and balances sebagai ciri negara hukum demokratis. Pembentuk UU seharusnya konsekuen melaksanakan Putusan

MK tersebut dengan melakukan perbaikan UU Ciptaker sesuai syarat-syarat yang diperintahkan oleh MK, sebab Putusan MK bersifat final, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Presiden menyerahkan Perppu Ciptaker kepada DPR RI untuk dibahas. Jika DPR RI menyetujui, Perppu Ciptaker akan menjadi UU, sebaliknya jika DPR RI tidak menyetujui, Perppu itu tidak berlaku. Dari hasil analisis, Perppu tidak memenuhi syarat adanya kegentingan yang memaksa, sehingga DPR RI seharusnya tidak menyetujui Perppu Ciptaker.

### Penutup

Berdasarkan UUD 1945, penetapan perppu harus memenuhi syarat kegentingan yang memaksa. Syarat-syarat kegentingan yang memaksa telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun penetapan Perppu Ciptaker oleh Presiden tidak memenuhi syarat adanya kebutuhan mendesak; adanya kekosongan hukum; dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa.

Penerbitan Perppu Ciptaker menjadi preseden buruk bagi perundang-undangan dan *check and balances* sebagai ciri negara hukum demokratis. Pembentuk UU seharusnya konsekuen melaksanakan Putusan MK dengan melakukan perbaikan UU Ciptaker sesuai syarat-syarat yang ditentukan oleh MK, sebab Putusan MK bersifat final. Penerbitan Perppu menutup ruang partisipasi publik dan menganulir transparansi dalam pembentukan produk hukum. Oleh karena itu, DPR RI seharusnya

tidak menyetujui Perppu Ciptaker, sehingga Perppu tidak berlaku.

### Referensi

- "Buruh Pilih Perppu karena tidak percaya dengan DPR", *Media Indonesia*, 2 Januari 2022, hal. 5.
- "Pengusaha dan Pekerja Persoalkan Perppu", *Kompas*, 4 Januari 2023, hal. 1 dan 15.
- "Perppu Bisa Jadi Bumerang", *Kompas*, 3 Januari 2023, hal. 10.
- "Perppu Cipta Kerja Merusak Negara Hukum", *Media Indonesia*, 5 Januari 2022, hal. 1.
- "Perppu Cipta Kerja Picu Ketidakpastian", *Media Indonesia*, 4 Januari 2022, hal. 2.
- "Perppu dan Kegentingan", *Kompas*, 4 Januari 2023, hal. 6.
- Pratiwi, Dian Kus. 2020. *"Fast Track Legislation dan Tantangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia"*, Diskusi Terbuka: "Menggagas "Fast Track Legislation" di Indonesia agar Proses Pembuatan Undang-Undang "Tidak Semaunya"", Universitas Padjadjaran, 17 Desember.
- "Presiden: Perppu Cipta Kerja Beri Kepastian Hukum untuk Investor", *Kompas*, 31 Desember 2022, hal. 1.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005, <https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/003-PUU-III-2005.pdf>, diakses 10 Januari 2022.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_Perkara%20Nomor%20138-PUU-VII-2009.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Perkara%20Nomor%20138-PUU-VII-2009.pdf), diakses 10 Januari 2022.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Zainatul Ilmiyah, Mega Ayu Ningtyas, Elva Imeldatur Rohmah. 2021. "Menimbang Kegentingan Memaksa Sebagai Syarat Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)", *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah dan Hukum* Volume 02, Nomor 06, Desember, hal. 656.



Puteri Hikmawati  
*puteri.hikmawati@dpr.go.id*

---

Puteri Hikmawati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1989 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan Hukum Pidana pada tahun 2000. Saat ini menjabat sebagai Analis Legislatif Ahli Utama Hukum Pidana pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Penyadapan dalam Hukum di Indonesia, Perspektif *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum*" (2015); "Penanganan Peredaran Narkotika di Wilayah Perbatasan" (2019); "Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dari Pembayaran Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi: Dapatkah Optimal?" (2019); dan "Peniadaan Pidana Penjara Bagi Pelaku Lansia dalam Pembaharuan Hukum Pidana" (2020).

---

**Info Singkat**

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.