



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

INFO JUDICIAL REVIEW

(Resume Putusan Perkara Pengujian Formil Undang-Undang Yang Ditolak Dalam Sidang Mahkamah Konstitusi)

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 54/PUU-XXI/2023 PERIHAL PENGUJIAN FORMIL TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

2 OKTOBER 2023

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Senin, tanggal 2 Oktober 2023, pukul 16.02 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU 6/2023) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023. Dalam Sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023, perwakilan DPR RI dihadiri secara *virtual* oleh Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan jajarannya di lingkungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian formil UU 6/2023 dalam Perkara 54/PUU-XXI/2023, diajukan oleh 15 organisasi, yaitu Federasi Kesatuan Serikat Pekerja Nasional, dkk, dalam hal ini memberikan kuasa kepada Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M., dkk untuk selanjutnya disebut sebagai para Pemohon.

C. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap pengujian formil UU 6/2023 dalam permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

[3.13] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan dalil-dalil permohonan para Pemohon di atas, terhadap pengujian formil UU 6/2023 sebagaimana dimohonkan oleh para Pemohon dalam perkara *a quo*, terdapat beberapa perkara lain yang sedang diperiksa oleh Mahkamah dengan objek pengujian

konstitusionalitas yang sama, yaitu dalam Perkara Nomor 40/PUU-XXI/2023, Nomor 41/PUU-XXI/2023, Nomor 46/PUU-XXI/2023, dan Nomor 50/PUU-XXI/2023. Setelah mencermati dengan saksama dalil permohonan pemohon di masing-masing perkara tersebut, Mahkamah menilai, perkara *a quo* memiliki dalil-dalil yang lebih banyak sebagaimana telah diuraikan di atas. Sementara itu, untuk perkara yang lain terdapat dalil-dalil yang secara substansi pada pokoknya memiliki kesamaan uji formil dengan perkara *a quo*. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, sepanjang terhadap dalil permohonan yang sama dan saling berkaitan maka pertimbangan hukum Mahkamah dalam perkara *a quo* akan dijadikan rujukan dalam perkara-perkara yang lain. Sedangkan terhadap dalil yang berbeda untuk perkara yang lain, akan dipertimbangkan sesuai dengan dalilnya pada masing-masing perkara. Dengan demikian, Mahkamah mempertimbangkan untuk menjatuhkan putusan terlebih dahulu terhadap perkara *a quo*.

[3.14] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan persetujuan Perppu 2/2022 menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR RI ke-19 pada tanggal 21 Maret 2023 adalah dilakukan di luar Masa Sidang III DPR RI Tahun 2022/2023, yaitu pada tanggal 10 Januari 2023 sampai dengan 16 Februari 2023, yang merupakan masa sidang berikutnya untuk mengesahkan Perppu 2/2022 menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebelum menjawab dalil para Pemohon *a quo*, terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

[3.14.1] Bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut dalil permohonan para Pemohon, terlebih dahulu Mahkamah perlu mempertimbangkan pengaturan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) dalam konstitusi karena secara historis, lahirnya UU 6/2023 merupakan hasil dari persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap Perppu 2/2022. Pengaturan terkait perppu dalam konstitusi termuat dalam norma Pasal 22 UUD 1945 yang merupakan bagian dari BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan menjadi salah satu norma yang tidak mengalami perubahan dalam proses perubahan konstitusi tahun 1999 - 2002.

Dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional bagi Presiden untuk menetapkan perppu, ketika terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa. Berdasarkan ketentuan tersebut, Presiden berhak menetapkan perppu. Hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi syarat absolut untuk lahirnya sebuah perppu. Hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam prakteknya dapat berwujud, antara lain, di bidang kesehatan, keamanan, dan perekonomian, baik lingkup nasional maupun global, dan sebagainya yang menurut penilaian subjektif Presiden dapat menimbulkan krisis atau berakibat buruk pada sendi-sendi kehidupan bernegara yang dapat menghambat upaya negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Dengan demikian, tanpa hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut, Presiden tidak boleh menetapkan perppu. Oleh karena perppu merupakan instrumen bagi Presiden dalam rangka memberikan respon cepat untuk menanggapi situasi dan kondisi yang sulit yang berpotensi krisis, maka dalam kaitan dengan *emergency governance is executive governance*, pemerintah atau eksekutif tidak tunduk pada kekuasaan lain dalam proses penetapan perppu (*unbound executive*). Meskipun kewenangan menetapkan perppu merupakan kewenangan eksklusif Presiden, namun sesuai

dengan kerangka negara hukum demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum, terhadap penetapan perppu yang ditetapkan berdasarkan penilaian atas hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut, mekanisme *checks and balances* berdasarkan prinsip pembagian/pemisahan kekuasaan tetap berlaku sehingga perppu yang ditetapkan harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. DPR dalam hal ini menjalankan fungsi *ex post approval* atas perppu untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas perppu. Proses ini merupakan wujud dari fungsi pengawasan dan menunjukkan berjalannya mekanisme *checks and balances* yang telah diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pasal 22 UUD 1945 tersebut merupakan salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan sekalipun norma Pasal 22 *a quo* telah diwacanakan untuk dilakukan perubahan. Berdasarkan hasil penelusuran Mahkamah dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, khususnya pada Jilid 2 Buku III tentang Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, justru pembahasan terkait dengan perppu menjadi sangat intens dan mendalam karena menyangkut eksistensi perppu itu sendiri dalam konstitusi yang tergambar dalam pandangan-pandangan anggota MPR, antara lain, sebagai berikut:

...

Dengan demikian, meskipun perppu diletakkan sebagai hak prerogatif Presiden, pengaturan mengenai dasar kewenangan, kondisi (kegentingan atau kemendesakan), serta tata cara membuat perppu dalam hukum positif, terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi, menjadi sebuah keniscayaan dalam sebuah negara hukum yang demokratis berdasarkan konstitusi. Walaupun sifatnya yang fleksibel, bahkan dapat ditengarai sebagai sebuah tindakan “out of the box” yang dibenarkan oleh konstitusi karena diletakkan dalam bingkai hak prerogatif Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945. Meskipun demikian, terdapat satu syarat mutlak yang harus dipastikan terjadi dalam hal Presiden hendak menggunakan instrumen hukum perppu dalam mengatasi atau mengantisipasi persoalan ketatanegaraan yaitu haruslah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apa dan bagaimana batas-batas atau parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa itu? Mahkamah telah memberikan rambu-rambu sebagai tafsir konstitusional atas frasa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana termaktub dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 8 Februari 2010. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menegaskan pada bagian pertimbangan hukum dalam Paragraf [3.10] yang menyatakan perppu diperlukan apabila: (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.

Dalam sejarahnya, perppu pertama kali diajukan pengujian (secara materiil) di Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2009 yaitu dalam Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945.

Meskipun Mahkamah telah memutus perkara tersebut dengan menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard/N.O*) dengan alasan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), namun Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa perppu dapat menimbulkan ketentuan yang daya ikat serta keberlakuannya sama dengan undang-undang. Oleh karena itu, Mahkamah berwenang untuk menguji perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR. Dalam putusan ini, Mahkamah menafsirkan Pasal 22 UUD 1945 mengenai “kegentingan yang memaksa” serta kewenangan Mahkamah untuk menguji perppu. Sehingga, seluruh putusan Mahkamah terkait perppu merujuk pada putusan ini. Selanjutnya, Mahkamah dalam perkembangannya juga menerima pengujian formil terhadap perppu. Misalnya dalam Perkara Nomor 91/PUU-XI/2013 dan Perkara Nomor 92/PUU-XI/2013 tentang Pengujian formil dan materiil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selain itu, dalam pengujian perppu lainnya, Mahkamah pernah menguji konstitusionalitas Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mahkamah menggabungkan delapan permohonan dalam satu putusan dengan alasan kedelapan permohonan tersebut memiliki substansi yang sama dan dalil-dalil serta pembuktiannya saling berkaitan yakni Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014. Namun Mahkamah tidak sampai menilai pokok permohonan, sebab permohonan ini kehilangan objek karena sudah diterima dalam Rapat Paripurna DPR, sehingga kedudukan hukum dan pokok permohonannya tidak lagi dipertimbangkan.

Dalam pengujian perppu sebagaimana diuraikan di atas, nampak jelas bahwa perppu memiliki limitasi keberlakuan sampai dengan telah mendapat persetujuan atau tidak mendapat persetujuan dari DPR. Meskipun perppu menimbulkan norma hukum yang berlaku seketika saat perppu tersebut ditetapkan, di mana kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang, namun perppu harus ditindaklanjuti oleh DPR, sebagaimana *adressat* norma Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

[3.14.2] Bahwa selanjutnya sebelum mempertimbangkan konstitusionalitas proses persetujuan atas RUU tentang Penetapan Perppu 2/2022 Menjadi UU 6/2023, penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu mempertimbangkan hubungan antara bentuk, karakter, dan kerangka hukum sebuah undang-undang dengan undang-undang yang berasal dari perppu, karena menurut Mahkamah, dikotomisasi antara keduanya akan menentukan nilai konstitusionalitas formal atau prosedural pembentukan masing-masing undang-undang tersebut. Secara konseptual, undang-undang sebagaimana yang dipahami sebagai “*wet in formele zin*” merupakan sebuah produk hukum yang dibentuk oleh parlemen dan pemerintah. Berdasarkan pengertian tersebut kemudian dalam hal kewenangan pembentukannya oleh konstitusi diletakkan sebagai kekuasaan DPR [vide Pasal 20 ayat (1) UUD 1945], di mana setiap materi muatannya dibahas bersama DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama [vide Pasal 20 ayat (2) UUD 1945]. Kerangka hukum konstitusional demikian, kemudian dijabarkan

lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011) yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU 13/2022). Norma Pasal 1 angka 3 UU 12/2011 menentukan bahwa Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, maka pembentukan undang-undang (formal) terikat pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan [vide Pasal 5 UU 12/2011]. Selanjutnya, terkait dengan materi muatan norma yang harus diatur dalam undang-undang, meliputi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945, perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat [vide Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011]. Selain itu, proses pembentukan suatu undang-undang harus memenuhi rangkaian tahapan yang terdiri dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Sekalipun materi muatan perppu sama dengan materi muatan undang-undang [vide Pasal 11 UU 12/2011], pada hakikatnya antara keduanya terdapat perbedaan yang prinsip. Undang-undang harus mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden sebelum disahkan dan diundangkan, sedangkan perppu oleh karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden dapat menetapkan perppu dan langsung diundangkan, di mana persetujuan (*approval*) dari DPR tersebut adalah setelah perppu tersebut berlaku. Konsekuensi dari syarat kegentingan yang memaksa, maka tahapan dalam pembentukan sebuah RUU (yang terdiri dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan) tidak dapat diberlakukan terhadap perppu. Demikian pula baik dalam penetapan perppu maupun dalam proses persetujuan di DPR, tidak relevan untuk melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) secara luas karena situasi kegentingan yang memaksa, sehingga persetujuan DPR dalam kerangka menjalankan fungsi pengawasan yang sejatinya merupakan representasi dari kehendak rakyat.

[3.14.3] Bahwa secara konseptual, perundang-undangan yang dikenal dalam konstitusi (UUD 1945) menganut konsep undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiale zin*) dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formale zin*). Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap peraturan yang menurut isinya mengikat setiap orang secara umum dan dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang, sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah peraturan yang menurut bentuk dan prosedurnya ditetapkan dan disebut sebagai undang-undang yang mempunyai derajat dan kekuatan hukum mengikat setiap orang secara umum. Dalam konteks sistem perundang-undangan, perppu merupakan undang-undang dalam arti materiil. Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 7 dan Pasal 11 UU 12/2011 yang menegaskan bahwa perppu baik dari segi kedudukannya maupun dari segi materi muatannya sederajat dengan undang-undang. Artinya, sistem perundang-undangan dalam UUD 1945 mengenal 3 (tiga) jenis undang-

undang (*wet in materiale zin*) yaitu undang-undang (biasa), undang-undang (berasal dari perppu), dan perppu. Terkait dengan undang-undang yang berasal dari perppu harus mendapat persetujuan DPR. Undang-undang demikian tentu tidak dapat dilepaskan dari karakter perppu yang menjadi substansi materi muatannya. Pengaturan konstitusional terkait dengan undang-undang yang berasal dari perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa penerbitan perppu adalah kewenangan Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, selanjutnya perppu tersebut harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan apabila tidak mendapatkan persetujuan DPR maka perppu tersebut harus dicabut. Di samping pengaturan dalam konstitusi dimaksud, pada Bab V tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 UU 12/2011 yang secara umum mengatur dua tahapan proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu, yaitu tahap pengajuan dan tahap persetujuan. Selanjutnya, Pasal 71 ayat (1) UU 12/2011 menentukan mekanisme pembahasan undang-undang yang berasal dari perppu disamakan dengan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU). Artinya, mekanismenya dipersamakan dengan mekanisme pembahasan RUU biasa yang diajukan oleh Presiden atau DPR, termasuk dalam hal waktu dimulainya pembahasan [vide Pasal 50 UU 12/2011] serta adanya dua tingkat pembahasan yang terdiri dari Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II sebagaimana diatur dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 70 UU 12/2011. Sebelum itu, dalam Pasal 43 ayat (4) angka 2 UU 12/2011 yang merupakan bagian dari Bab V tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan juga menentukan yang pada pokoknya, khusus untuk RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang tidak perlu disertai dengan naskah akademik. Berdasarkan kerangka hukum tersebut maka rangkaian tahapan yang harus ditempuh dalam pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu adalah hanya terdiri dari tahap penyusunan, pembahasan, persetujuan, dan pengundangan, tanpa tahap perencanaan sebagaimana tahapan pada undang-undang biasa. Selain perbedaan tahapan proses pembentukannya, perbedaan selanjutnya adalah terkait dengan sifat kemendesakan (*emergency*) dan sementara (*temporary*) yang merupakan karakter dari sebuah perppu. Kedua sifat tersebut sangat berkaitan erat dengan jangka waktu dan jenis undang-undang, baik dalam proses pembentukannya, maupun keberlakuannya yang tentu juga membedakan substansi dari masing-masing tahapan proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu.

[3.14.4] Bahwa terkait dengan jangka waktu dalam proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu, ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, *adressat*-nya ditujukan kepada DPR dan menitikberatkan pengaturan pada persetujuan di DPR. Sedangkan *adressat* Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 ditujukan kepada Presiden dan menitikberatkan pada pengaturan terkait pengajuan RUU penetapan perppu yang diajukan Presiden kepada DPR yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 22 ayat (2) UUD 1945

“Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”

Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.”

Meskipun kedua norma pasal di atas memiliki penekanan berbeda dalam proses pembentukan menjadi undang-undang, namun keduanya sama-sama menggunakan frasa “persidangan yang berikut” sebagai tenggang waktu berakhirnya masing-masing tahapan yang diatur. Terkait dengan tahapan pengajuan, Penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 menentukan bahwa yang dimaksud dengan persidangan yang berikut adalah masa sidang pertama DPR setelah perppu ditetapkan. Artinya, pengaturan dalam Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 harus dimaknai sebagai batas waktu maksimal bagi Presiden untuk mengajukan RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang sehingga Presiden sebenarnya memiliki ruang waktu untuk mengajukan RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang dapat bersamaan dengan waktu penetapan perppu, namun dapat juga sampai dengan berakhirnya satu masa persidangan DPR setelah perppu ditetapkan. Sedangkan tafsir “persidangan yang berikut” pada tahapan persetujuan sebagaimana Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 telah dinyatakan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Nomor 43/PUU-XVIII/2020 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada tanggal 28 Oktober 2021, khususnya pada bagian akhir sub-Paragraf [3.16.2] yang menyatakan sebagai berikut:

“Bahwa terhadap fakta hukum tersebut, menurut Mahkamah, frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 haruslah dimaknai apabila Perpu itu diajukan pada masa reses DPR. Sehingga jika Perpu diajukan pada rentang waktu pelaksanaan masa sidang DPR sebagaimana diatur dalam Tatib DPR 2020 maka frasa “persidangan yang berikut” harus diartikan sebagai persidangan pengambilan keputusan oleh DPR seketika setelah Perpu ditetapkan oleh Presiden dan diajukan kepada DPR. Artinya, meskipun Perpu ditetapkan dan diajukan oleh Presiden pada saat masa sidang DPR sedang berjalan (bukan masa reses), maka DPR haruslah memberikan penilaian terhadap RUU Penetapan Perpu tersebut pada sidang pengambilan keputusan di masa sidang DPR yang sedang berjalan tersebut. Adapun jika Perpu ditetapkan dan diajukan oleh Presiden pada masa reses maka DPR harus memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu tersebut pada sidang pengambilan keputusan di masa sidang DPR setelah masa reses dimaksud berakhir. Hal demikian penting mengingat esensi diterbitkannya Perpu adalah karena adanya keadaan kegentingan yang memaksa sebagai syarat absolut. Sehingga semakin panjang jangka waktu DPR memberikan persetujuan atau tidak berkenaan dengan Perpu yang diajukan Presiden, hal tersebut akan menghilangkan esensi diterbitkannya Perpu dimaksud. Terlebih lagi, adanya pengaturan mengenai waktu bagi DPR untuk memberikan persetujuan atau tidak berkenaan dengan terbitnya Perpu, lebih memberikan jaminan kepastian hukum baik terhadap keabsahan maupun sifat keberlangsungan Perpu, mengingat Perpu dibentuk berdasarkan adanya hal ihwal kegentingan memaksa, yang dalam hal ini adalah pandemi Covid-19 yang bukan hanya mengancam kesehatan namun juga keselamatan dan

perekonomian nasional. Sehingga, diperlukan langkah antisipatif sebagai upaya bersama guna menghadapi pandemi tersebut.”

Berdasarkan putusan *a quo*, maka dalam hal jangka waktu pembahasan RUU yang berasal dari perppu disetujui atau tidak disetujui menjadi undang-undang adalah pada sidang pengambilan keputusan pada masa sidang DPR yang sedang berjalan atau pada sidang pengambilan keputusan di masa sidang DPR setelah masa reses dimaksud berakhir jika diajukan oleh Presiden pada masa reses. Dengan kerangka hukum yang demikian, maka jangka waktu pengajuan RUU oleh Presiden kepada DPR adalah maksimal pada masa sidang pertama DPR setelah perppu ditetapkan yang sekaligus menandakan dimulainya jangka waktu tahapan pembahasan sampai dengan tahapan persetujuan yang harus selesai dalam 1 (satu) masa sidang yang sedang berjalan karena dalam putusan *a quo* tidak dibedakan jangka waktu antara penetapan perppu dengan pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR dalam bentuk RUU. Sebagai contoh, apabila sebuah perppu ditetapkan oleh Presiden pada masa sidang I DPR, maka RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang tersebut dapat diajukan oleh Presiden kepada DPR pada masa sidang I atau maksimal pada masa sidang II DPR. Setelah DPR menerima secara resmi dokumen RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang, selanjutnya dalam masa sidang DPR yang sedang berjalan tersebut dilakukan tahapan pembahasan, baik pembicaraan tingkat I sampai dengan tingkat II dalam sidang paripurna, dan dilanjutkan pada tahapan persetujuan untuk diambil keputusan menyetujui atau tidak menyetujui RUU tersebut menjadi undang-undang. Sehingga apabila RUU dimaksud diajukan oleh Presiden pada masa sidang I DPR, maka persetujuan DPR seketika itu juga ditentukan pada masa sidang I DPR. Begitu pula halnya apabila RUU diajukan oleh Presiden pada masa sidang II DPR, maka persetujuan DPR seketika itu juga ditentukan pada masa sidang II DPR. Konstruksi demikian menunjukkan bahwa maksimal waktu yang disediakan untuk sebuah proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu hanya melibatkan 2 (dua) kali masa sidang DPR.

[3.14.5] Bahwa berkenaan dengan pertimbangan Mahkamah dalam putusan *a quo*, Mahkamah memandang penting untuk mempertimbangkan peristiwa, situasi dan kondisi riil yang secara relevan dapat mempengaruhi proses pembentukan suatu undang-undang yang berasal dari perppu. Namun sebelum mempertimbangkan hal tersebut, Mahkamah terlebih dahulu menguraikan fakta hukum secara kronologis dalam proses pembentukan UU 6/2023, berdasarkan waktu adalah sebagai berikut:

1. Perppu 2/2022 diundangkan pada tanggal 30 Desember 2022 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841. Pengundangan tersebut bertepatan dengan tenggang waktu Masa Persidangan II DPR, yang dimulai dari tanggal 1 November 2022 sampai dengan tanggal 9 Januari 2023.
2. Pada tanggal 9 Januari 2023, Presiden menyampaikan Surat Nomor: R-01/Pres/01/2023 perihal Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja kepada DPR, bertepatan dengan berakhirnya Masa Persidangan II DPR yang diterima oleh DPR pada tanggal 9 Januari 2023.
3. Pada tanggal 14 Februari 2023, bertepatan dengan Masa Persidangan III

DPR yang dimulai pada tanggal 10 Januari 2023 sampai dengan tanggal 13 Maret 2023, Rapat Badan Musyawarah DPR RI menugaskan Badan Legislasi DPR RI sebagai Alat Kelengkapan yang membahas RUU berdasarkan Surat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor T/157/PW.01/02/2023 perihal Penugasan untuk membahas RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

4. Untuk menindaklanjuti surat tersebut, Badan Legislasi DPR RI mulai melakukan pembahasan dalam Rapat Kerja dengan Pemerintah dan DPD RI dalam rangka Pembahasan RUU a quo dengan agenda Penjelasan Pemerintah atas Perppu 2/2022 serta melakukan Rapat Pleno dengan agenda rapat dengar pendapat umum dengan narasumber/pakar dari unsur akademisi pada tanggal 14 Februari 2023.
5. Pada tanggal 15 Februari 2023 Badan Legislasi DPR RI melaksanakan pembahasan dalam Rapat Panja RUU a quo, untuk dimintakan persetujuan dari Anggota Panja.
6. Pada tanggal 15 Februari 2023 Badan Legislasi DPR RI melaksanakan Rapat Kerja dengan Pemerintah dengan agenda pembicaraan tingkat I dan memutuskan bahwa RUU a quo disetujui untuk dilanjutkan ke pembicaraan tingkat II, yaitu dalam Rapat Paripurna DPR RI. Pengambilan keputusan dalam pembicaraan tingkat I diambil setelah mendengar pendapat 9 (sembilan) fraksi di DPR RI, yang di dalamnya terdapat 7 (tujuh) fraksi yang menyetujui dan 2 (dua) fraksi yang menolak.
7. Pada tanggal 21 Maret 2023, bertepatan dengan Masa Persidangan IV DPR yang dimulai pada tanggal 14 Maret 2023 sampai dengan tanggal 15 Mei 2023, dilaksanakan Rapat Paripurna dengan salah satu agenda yaitu Pembicaraan Tingkat II RUU a quo. Dalam rapat tersebut, secara resmi disetujui RUU tentang penetapan Perppu 2/2022 menjadi undang-undang. Tercatat terdapat 7 (tujuh) fraksi yang menyetujui dan 2 (dua) fraksi yang menolak untuk menyetujui Perppu 2/2022 menjadi undang-undang.
8. Pada tanggal 31 Maret 2023, Pemerintah menindaklanjuti dengan mengundang Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang sebagaimana termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.

Berdasarkan fakta hukum tersebut di atas, kemudian dikaitkan dengan kerangka hukum pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu sebagaimana diuraikan pada sub-Paragraf [3.14.3] di atas, para Pemohon kemudian mendalilkan bahwa persetujuan Perppu 2/2022 menjadi undang-undang dilakukan di luar atau melebihi tenggang waktu maksimal diberikannya persetujuan oleh DPR, yaitu seharusnya pada Masa Sidang III DPR Tahun 2022/2023.

[3.14.6] Bahwa terhadap dalil para Pemohon a quo, menurut Mahkamah, dalam tataran implementasi, proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu memiliki beberapa perbedaan antara yang satu dengan lainnya. Hal

demikian disebabkan karena karakter masing-masing perppu yang menjadi substansi undang-undang *a quo* memiliki perbedaan terkait dengan materi muatan yang berimplikasi pada terbitnya pengaturan yang luar biasa (*extraordinary rules*) yang disebabkan adanya perbedaan kondisi krisis atau situasi yang genting serta cara untuk mengantisipasi situasi dan kondisi tersebut sebagaimana telah diuraikan dalam sub-Paragraf [3.14.3] di atas. Pada kenyataannya, dalam perkara Nomor 43/PUU-XVIII/2020 yang telah diputus oleh Mahkamah dalam sidang terbuka untuk umum pada tanggal 28 Oktober 2021 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU 2/2020), kondisi kegentingan yang dihadapi adalah pandemi Covid-19 yang bukan hanya membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa, namun juga membahayakan perekonomian nasional sehingga diperlukan tindakan dan pengaturan yang luar biasa untuk menangani kegentingan yang terjadi sekaligus memulihkan kondisi ekonomi nasional pasca pandemi Covid-19. Fokus pengaturan dalam UU 2/2020 adalah memberi fondasi hukum bagi pemerintah terhadap otoritas perbankan dan otoritas keuangan untuk mengambil langkah luar biasa guna menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian nasional, dan stabilitas sistem keuangan dalam waktu yang secepat-cepatnya. Oleh karena itu, dalam mempertimbangkan Perkara Nomor 43/PUU-XVIII/2020 *a quo*, Mahkamah memahami kebutuhan waktu yang sangat mendesak yang diperlukan oleh Presiden untuk dapat segera menangani kondisi pandemi serta memulihkan kondisi perekonomian nasional pasca pandemi Covid-19. Sehingga Mahkamah berpendirian semakin cepat proses pembentukan UU 2/2020 maka Pemerintah memiliki landasan hukum yang jelas dan fleksibilitas melakukan recovery terhadap situasi dan kondisi perekonomian, sehingga dapat segera menangani dampak yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19 dalam rangka mempercepat keadaan negara keluar dari krisis dan memburuknya perekonomian nasional. Atas dasar pertimbangan tersebut, Mahkamah dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XVIII/2020 *a quo* menyatakan bahwa dalam hal jangka waktu persetujuan RUU yang berasal dari perppu disetujui atau tidak disetujui menjadi undang-undang adalah pada sidang pengambilan keputusan di masa sidang DPR yang sedang berjalan atau pada sidang pengambilan keputusan di masa sidang DPR setelah masa reses dimaksud berakhir apabila diajukan oleh Presiden pada masa reses.

[3.14.7] Bahwa berbeda halnya dengan pembentukan UU 6/2023 yang berasal dari Perppu 2/2022 yang memiliki cakupan substansi pengaturan lebih luas yaitu mencakup 78 undang-undang yang meliputi berbagai sektor dan berisikan berbagai isu hukum dengan tujuan untuk mengatasi konflik (disharmonisasi) peraturan perundang-undangan serta menciptakan model pengurusan perizinan yang lebih terpadu, efektif, dan efisien dalam rangka menunjang ekosistem perekonomian dan iklim investasi di Indonesia. Oleh karenanya, Mahkamah dapat memahami adanya kebutuhan waktu yang diperlukan oleh DPR dalam melakukan pembahasan dan pengkajian yang lebih mendalam yang berujung pada penilaian atas RUU 6/2023 yang diajukan oleh Presiden di penghujung berakhirnya Masa

Persidangan II DPR Tahun 2022-2023. Terlebih, berdasarkan Pasal 52 UU 12/2011, sebenarnya Presiden memiliki waktu untuk mengajukan RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang dapat dilakukan bersamaan dengan waktu penetapan perppu atau dilakukan sampai dengan berakhirnya satu masa persidangan DPR setelah perppu ditetapkan. Faktanya, Presiden mengajukan RUU 6/2023 pada penghujung masa persidangan II DPR (9 Januari 2023). Hal demikian menurut Mahkamah menunjukkan adanya itikad baik (*good faith*) dari Presiden untuk segera mendapatkan kepastian hukum terhadap perppu yang telah ditetapkan. Sementara, tenggang waktu yang disediakan oleh UU 12/2011 untuk mengajukan RUU a quo adalah sampai dengan berakhirnya masa persidangan III DPR, karena perppu dimaksud harus terlebih dahulu diajukan oleh Presiden ke DPR dalam persidangan yang berikut [*vide* Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011]. Sehingga, dalam batas penalaran yang wajar, Mahkamah dapat menerima rangkaian tahapan proses pembahasan sampai dengan persetujuan yang telah dilakukan DPR sebagaimana fakta hukum secara kronologis dalam proses pembentukan UU 6/2023 yang telah diuraikan pada sub-Paragraf [3.14.5] di atas. Adanya penambahan jangka waktu pembahasan sampai dengan pengambilan keputusan menyetujui atau menolak RUU 6/2023 yang memerlukan 2 (dua) Masa Sidang setelah penetapan Perppu 2/2022, yaitu pada Masa Sidang IV DPR tahun 2022-2023 dan tidak terdapat adanya upaya untuk membuang-buang waktu (*wasting time*) dalam membahas dan memberikan persetujuan Perppu 2/2022 menjadi UU 6/2023 serta tidak melampaui atau masih dalam tenggang waktu masa sidang IV bagi undang-undang a quo sehingga memiliki dasar alasan yang kuat, rasional dan adil serta masih dalam pengertian “persidangan yang berikut” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut maka dalil para Pemohon yang menyatakan proses persetujuan Perppu 2/2022 menjadi undang-undang pada tanggal 21 Maret 2023 yang terkait dengan “persidangan yang berikut” tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.15] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar prinsip ihwal kegentingan memaksa dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait meaningful participation. Terhadap dalil para Pemohon a quo, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.15.1] Bahwa para Pemohon mempersoalkan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar prinsip ihwal kegentingan yang memaksa sesuai dengan parameter yang telah ditentukan dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 8 Februari 2010. Terhadap dalil para Pemohon a quo, Mahkamah berpendapat, pasca perubahan UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan oleh MPR semata, melainkan dilaksanakan menurut undang-undang dasar [*vide* Pasal 1 ayat (2) UUD 1945], sehingga kekuasaan negara dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat terdistribusi kepada masing-masing cabang kekuasaan lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi antara satu sama lain berdasarkan prinsip “checks and balances” sesuai dengan fungsinya masing-masing yang mengacu pada tujuan negara yang termuat dalam konstitusi. Perppu

yang merupakan hak prerogatif Presiden sebagai bentuk *extraordinary rules* dalam menanggulangi keadaan kegentingan yang memaksa adalah bersifat sementara, sehingga diperlukan proses review yang berujung pada persetujuan DPR untuk dapat berlaku definitif menjadi undang-undang atau ditolak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang memberikan parameter terhadap kegentingan yang memaksa adalah dalam rangka memberikan tafsir konstitusional sebagai pedoman bagi Presiden dalam membuat perppu dan sekaligus juga sebagai pedoman DPR dalam mengawasi, menilai, dan memberikan persetujuan terhadap perppu sebelum disetujui menjadi undang-undang. Artinya, ketika sebuah perppu telah mendapat persetujuan DPR menjadi undang-undang, maka sejatinya perppu tersebut secara substantif dan definitif telah menjadi undang-undang. Sehingga, ruang penilaian terhadap parameter kegentingan yang memaksa hanya ada di DPR dan telah selesai ketika DPR memberikan persetujuannya. Andaiapun Mahkamah hendak menilai, *quad non*, proses terbitnya perppu *a quo* telah memenuhi syarat kegentingan yang memaksa karena UU 11/2020 telah diperbaiki dan diganti dengan Perppu 2/2022 [*vide* Konsiderans Menimbang huruf f Perppu 2/2022], hal tersebut sejalan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*. Terlebih, membuat/revisi UU 11/2020 secara prosedur biasa memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan hukum tersebut maka dalil permohonan para Pemohon yang mempersoalkan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar hal ihwal kegentingan yang memaksa sesuai dengan parameter yang telah ditentukan dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.15.2] Bahwa para Pemohon juga mendalilkan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan pembentuk undang-undang memperbaiki kembali prosedural formal pembentukan UU 11/2020, bukan menerbitkan perppu. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat, dalam sub-Paragraf [3.20.3] pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 November 2021, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.20.3] Bahwa dengan pertimbangan hukum tersebut di atas, dengan ini Mahkamah memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus law yang mempunyai sifat kekhususan tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan landasan hukum yang telah dibentuk tersebut UU 11/2020 *a quo* dilakukan perbaikan guna memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan asas-asas pembentukan undang-undang, sebagaimana amanat UU 12/2011, khususnya berkenaan dengan asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna, yang merupakan pengejawantahan perintah konstitusi pada Pasal 22A UUD 1945. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut Mahkamah memandang perlu memberi batas waktu bagi pembentuk UU melakukan

perbaikan tata cara dalam pembentukan UU 11/2020 selama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Apabila dalam waktu 2 (dua) tahun, UU 11/2020 tidak dilakukan perbaikan, maka Mahkamah menyatakan terhadap UU 11/2020 berakibat hukum menjadi inkonstitusional secara permanen.

Berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan *a quo*, Mahkamah pada pokoknya memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk segera membentuk (i) landasan hukum baku yang dijadikan pedoman pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus law* serta kemudian (ii) memperbaiki tata cara pembentukan UU 11/2020 dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak putusana *quo* diucapkan, yaitu sampai dengan tanggal 25 November 2023. Dalam menindaklanjuti putusan *a quo*, pembentuk undang-undang selanjutnya melakukan revisi terhadap UU 12/2011 dengan menerbitkan UU 13/2022 yang di dalamnya mengatur mengenai metode omnibus dan berlaku sejak tanggal 16 Juni 2022. Selanjutnya pada tanggal 30 Desember 2022, Presiden menetapkan Perppu 2/2022 yang di dalamnya memuat perbaikan atas kesalahan penulisan dan kutipan dalam merujuk pasal yang sifatnya tidak substansial, sesuai amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Kemudian Perppu 2/2022 diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi undang-undang dan setelah menempuh rangkaian proses pembentukan, pada tanggal 31 Maret 2023 diundangkanlah UU 6/2023 yang merupakan hasil revisi pembentuk undang-undang terhadap UU 11/2020. Dengan mencermati *sequence* waktu tersebut, maka menurut Mahkamah, kedua hal yang diamanatkan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang sebagai *adressat* putusan *a quo*, yaitu membentuk landasan hukum metode omnibus dan memperbaiki tata cara pembentukan UU 11/2020 sebelum jangka waktu 2 (dua) tahun berakhir.

[3.15.3] Bahwa persoalan selanjutnya yang disampaikan oleh para Pemohon adalah terkait dengan metode revisi UU 11/2020 dengan menggunakan bentuk hukum perppu. Terhadap persoalan tersebut, menurut Mahkamah, perppu merupakan kewenangan konstitusional dan eksklusif yang melekat pada jabatan Presiden. Meskipun kewenangan konstitusional Presiden, namun kewenangan menerbitkan perppu tetap terdapat syarat konstitusional yang harus diperhatikan oleh Presiden dalam menggunakan kewenangan konstitusionalnya yaitu adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana telah dipertimbangkan Mahkamah pada sub-Paragraf [3.14.1] di atas. Artinya, norma konstitusi memang memberikan pilihan kebijakan hukum (diskresi) kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (*presidential leadership legal policy*) apakah akan menggunakan perppu atau tidak dalam merevisi UU 11/2020. Apabila langkah yang diambil Presiden adalah dengan menggunakan perppu, maka penilaian subjektivitas Presiden terhadap hal ihwal kegentingan yang memaksa, selanjutnya harus mendapatkan persetujuan DPR. Persetujuan DPR tersebut adalah dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan sebagai wujud pelaksanaan prinsip *checks and balances*. Berdasarkan fakta dalam persidangan, terungkap bahwa pertimbangan Presiden untuk mengambil langkah dengan menetapkan Perppu 2/2022 dilakukan terlebih dahulu untuk merevisi UU 11/2020 adalah karena terjadinya krisis global yang berpotensi berdampak signifikan terhadap perekonomian Indonesia akibat situasi geopolitik yang tidak menentu

dikarenakan (salah satunya faktor pemicu) adanya Perang Rusia-Ukraina serta ditambah situasi (pasca) krisis ekonomi yang terjadi karena adanya pandemi Covid-19 yang menerpa dunia termasuk Indonesia dan tidak diketahui kapan berakhirnya [vide keterangan tertulis DPR hlm. 11 dan keterangan Ahli Presiden dalam persidangan tanggal 23 Agustus 2023]. Sementara di sisi lain juga harus melakukan ikhtiar untuk mempertahankan performa perekonomian negara agar tidak jatuh sebagaimana negara-negara lainnya, sehingga perlu bauran kebijakan yang antisipatif dan solutif sekaligus memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan UU 11/2020 [vide keterangan tertulis Presiden hlm. 17]. Latar belakang demikian kemudian menjadikan perbaikan UU 11/2020 tidak dapat dilakukan secara biasa, tetapi harus dilakukan dengan cara luar biasa melalui penerbitan perppu oleh Presiden. Dalam hal perbaikan UU 11/2020 dilakukan dengan membuat undang-undang secara biasa (*as usual*), maka momentum antisipasi atas dampak krisis global yang tidak menentu dan berubah secara cepat, serta kepastian hukum pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dapat hilang atau setidaknya berkurang, sehingga upaya pemerintah untuk mengambil kebijakan strategis akan terlambat dan ujungnya berisiko bagi perekonomian negara. Hal demikian justru malah akan membawa Indonesia ke dalam situasi krisis dalam negeri yang akan berdampak terjadinya penurunan tingkat perekonomian dan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi terganggu, serta terbatasnya penciptaan lapangan kerja, terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) yang akibat selanjutnya dapat menimbulkan masalah sosial dan politik. Bahkan situasi tersebut juga akan berdampak langsung tidak hanya pada kelompok Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dan kelompok masyarakat rentan lainnya karena mereka akan berhadapan langsung dengan dampak ketidakpastian situasi global, tetapi juga pada investor yang merasakan urgensi dalam mencari kepastian hukum untuk mengevaluasi kembali peluang investasi mereka di Indonesia setelah masa sulit yang panjang pasca Covid-19. Selain itu, untuk menghindari timbulnya stagnasi pemerintahan setelah lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang juga memerintahkan pemerintah untuk menanggukkan terlebih dahulu pelaksanaan UU 11/2020 yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas, termasuk tidak dibenarkannya membentuk peraturan pelaksana baru serta pengambilan kebijakan yang dapat berdampak luas dengan mendasarkan pada norma UU 11/2020 yang membatasi ruang gerak pemerintah dalam melakukan antisipasi terhadap situasi dan kondisi tersebut.

[3.15.4] Bahwa pertimbangan Presiden dalam menetapkan Perppu 2/2022 tersebut kemudian telah dilakukan fungsi pengawasan dan penilaian (*review*) oleh DPR dan telah menempuh rangkaian proses pembentukan undang-undang di DPR hingga akhirnya mendapatkan persetujuan melalui UU 6/2023 yang merupakan bentuk akhir dari revisi yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang terhadap UU 11/2020. Oleh karenanya, Mahkamah menilai, penetapan Perppu 2/2022 *a quo* merupakan pilihan kebijakan hukum Presiden (*presidential leadership legal policy*) yang sesuai dengan konstitusi dan merupakan satu kesatuan rangkaian dari upaya pembentuk undang-undang dalam melakukan revisi terhadap UU 11/2020 yang pada akhirnya berujung pada diundangkannya UU 6/2023 sebagai hasil akhir perubahan terhadap UU 11/2020 sebagaimana diamanatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Terlebih, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) *juncto* Pasal 11 UU 12/2011, kedudukan

perppu adalah sederajat dengan undang-undang dan materi muatan perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Artinya, perbaikan terhadap UU 11/2020 yang dituangkan ke dalam bentuk hukum Perppu 2/2022 yang kemudian telah disetujui oleh DPR menjadi UU 6/2023 adalah memiliki kedudukan dan materi muatan yang sama dengan perbaikan dalam bentuk undang-undang, karena pilihan bentuk hukum, apakah dalam bentuk undang-undang atau perppu adalah domain pembentuk undang-undang dan pada dasarnya telah sesuai atau setidaknya tidak melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Terlebih, menurut Mahkamah, tidak terdapat pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, dan jaminan kepastian hukum karena proses pembahasan perppu yang menjadi undang-undang justru merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat sekaligus memberikan kepastian hukum dalam negara hukum yang demokratis. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil permohonan para Pemohon yang menyatakan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan pembentuk undang-undang untuk memperbaiki kembali prosedural formal pembentukan UU 11/2020, bukan dengan menerbitkan perppu adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.15.5] Bahwa selanjutnya para Pemohon mendalilkan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait *meaningful participation*. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat, berdasarkan kerangka hukum pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu, sebuah perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden harus mendapatkan persetujuan dari DPR agar tetap memiliki daya keberlakuan sebagai undang-undang. Pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR tersebut adalah dalam bentuk RUU. Namun demikian, walaupun dengan bentuk RUU (yang sama dengan undang-undang biasa), RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang memiliki karakter yang berbeda dengan RUU biasa, seperti mekanisme tahapan serta jangka waktu sebagaimana yang telah dipertimbangkan sebelumnya. Karakter khusus dari RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang tersebut juga menyebabkan tidak semua asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 UU 12/2011 menjadi mengikat secara absolut. Misalnya, Penjelasan Pasal 5 huruf g UU 12/2011 telah menentukan pengertian dari asas keterbukaan yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Sehingga, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, mekanisme pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu tidak menempuh semua tahapan sebagaimana yang dimaksud dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g UU 12/2011 *a quo*. Terlebih lagi, aspek kepentingan yang memaksa yang menjadi syarat dalam penerbitan perppu menyebabkan proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu memiliki keterbatasan/limitasi waktu sehingga menurut penalaran yang wajar, perlu ada perbedaan antara undang-undang yang berasal dari perppu dengan undang-undang biasa, termasuk dalam hal pelaksanaan prinsip *meaningful*

participation. Oleh karena itu, proses persetujuan RUU penetapan perppu menjadi undang-undang di DPR tidak relevan untuk melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) secara luas karena adanya situasi kegentingan yang memaksa sehingga persetujuan DPR dalam kerangka menjalankan fungsi pengawasan yang sejatinya merupakan representasi dari kehendak rakyat. Meskipun demikian, dalam proses pembahasan RUU penetapan Perppu menjadi UU tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna, namun DPR wajib memberikan informasi kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat mengakses dan memberi masukan, seperti melalui aplikasi sistem informasi yang ada dalam laman resmi DPR.

[3.15.6] Bahwa partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) sebagaimana pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan kemudian diakomodir dalam norma Pasal 96 UU 13/2022 dimaksudkan agar tercipta partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks demikian, pembentuk undang-undang memiliki kewajiban untuk mendengarkan, mempertimbangkan, dan memberikan penjelasan kepada semua pihak, khususnya pihak yang terdampak dan yang berkepentingan atas pilihan kebijakan yang diambil atau ditetapkan tidak dapat diterapkan dalam hal pilihan kebijakan berupa perppu. Oleh karenanya, dalam proses pembentukan sebuah undang-undang (biasa), *meaningful participation* wajib dilakukan pada seluruh tahapan, terlebih pada tahapan pengajuan, pembahasan, dan persetujuan. Namun demikian, berbeda halnya dalam proses persetujuan RUU yang berasal dari perppu, pelaksanaan *meaningful participation* tidak relevan lagi. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon yang menyatakan Perppu 2/2022 sebagai cikal bakal lahirnya UU 6/2023 telah ditetapkan oleh Presiden dengan melanggar Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait *meaningful participation* adalah tidak beralasan menurut hukum.

...

[3.16.1] Bahwa perppu yang diletakkan sebagai pengaturan luar biasa (*extraordinary rules*) yang dimiliki Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu pemerintahan negara, merupakan sebuah instrumen khusus yang disediakan oleh konstitusi untuk menghadapi ancaman dan mengatasi krisis baik yang faktual maupun potensial yang dapat terjadi sewaktu-waktu dan tidak selalu dapat diramalkan. Terminologi “luar biasa” tersebut mengandung pengertian dalam keadaan yang biasa atau normal, keberadaan instrumen ini tidak lazim dari tatanan umum yang berlaku sehingga hanya dapat digunakan pada kondisi luar biasa yang mengandung unsur kemendesakan (*emergency*) dan sementara (*temporary*). Keberadaan perppu dalam konstitusi diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 yang merupakan bagian dari Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat yang secara gramatikal, sebenarnya merupakan sebuah peraturan pemerintah sebagaimana diatur dalam norma Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan bagian dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah, namun secara materiil bukan ditujukan untuk menjalankan undang-undang melainkan sebagai pengganti undang-undang. Konsep perppu dalam konstitusi demikian, menunjukkan bahwa meskipun perppu merupakan bagian dari kewenangan Presiden (eksekutif), namun tetap menjadi bagian dari kekuasaan membentuk undang-undang (legislasi) yang harus diajukan kepada DPR (legislatif) dalam

kedudukannya menjalankan fungsi pengawasan oleh DPR. Oleh sebab itu, persoalan hukumnya bukan terletak pada bentuk hukum peraturan pemerintah, melainkan pada substansi atau isinya, yaitu sebagai pengganti undang-undang (*wet in materie zin*).

[3.16.2] Bahwa *executive heavy* merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan suatu sistem pemerintahan di mana kecenderungan penggunaan kekuasaan atau otoritas eksekutif, terutama presiden atau kepala pemerintahan, memiliki pengaruh dan kendali yang kuat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam kondisi tersebut, eksekutif biasanya memiliki wewenang yang lebih besar dibandingkan dengan cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lainnya, seperti legislatif dan yudikatif. ...

[3.16.3] Bahwa secara konseptual, dalam kondisi riil tatanan global di mana dunia mengalami perubahan yang sangat cepat dan tidak dapat diperkirakan, disertai keadaan yang penuh ketidakpastian dan peristiwa yang kompleks yang diikuti informasi yang penuh ambiguitas yang sulit untuk diprediksi dampak yang akan ditimbulkan di masa mendatang yang disebut dengan *volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity* (VUCA), hal terpenting yang harus dilakukan pemerintah adalah menciptakan kepastian guna melawan ketidakpastian dan ambiguitas yang menjadi karakteristik VUCA supaya tidak terjadi stagnasi pemerintahan. Dalam konteks demikian, berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh pemerintah, keputusan untuk menerbitkan Perppu 2/2022 dilatarbelakangi kondisi geopolitik dan perekonomian global yang penuh ketidakjelasan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari tanggung jawab pemerintah (Presiden) dalam menjawab kondisi perekonomian global saat ini dan proyeksi perekonomian global ke depannya, termasuk ketidakjelasan dan ketidakpastian terkait performa perekonomian Indonesia untuk dapat ditingkatkan setidaknya tidaknya performa untuk mempertahankan yang telah dicapai. Latar belakang demikian juga telah diterima dan disetujui oleh DPR setelah melalui proses pembahasan RUU tentang penetapan Perppu 2/2022 menjadi undang-undang sehingga lahirlah UU 6/2023. Dalam keterangan DPR, proses pembahasan RUU penetapan perppu menjadi undang-undang pada tingkat I juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah [*vide* keterangan tertulis DPR hlm.17]. Meskipun dalam praktiknya, sebuah perppu disetujui atau tidak oleh DPR, secara umum, adalah tergantung sejauh mana konfigurasi politik fraksi-fraksi di DPR, fraksi-fraksi yang tidak mendukung Pemerintah cenderung pada posisi tidak setuju, kecuali kondisi yang demikian dinamis seperti pada saat pembahasan Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang tidak disetujui oleh DPR. UU 6/2023 telah melalui berbagai rangkaian proses yang tidak hanya melalui subjektifitas Presiden *an sich*, tetapi juga telah melalui hasil penilaian objektif Presiden dan disetujui oleh DPR. Oleh karena itu, model legislasi dalam pembentukan perppu menjadi undang-undang demikian masih dalam lingkup kekuasaan membentuk undang-undang (DPR), sehingga menurut Mahkamah, asumsi *executive-heavy* dan otoriter dalam proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu merupakan asumsi para Pemohon belaka, tidak tepat dan tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya di era demokrasi konstitusional dewasa ini. Dengan demikian, menurut Mahkamah,

dalil para Pemohon yang menyatakan model legislasi UU 6/2023 telah mengembalikan proses pembentukan undang-undang yang *executive-heavy* dan otoriter seperti zaman orde baru adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.17] Menimbang bahwa berkenaan dengan isu konstitusionalitas terkait dengan proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu dan untuk memberikan kepastian hukum yang adil, memahami dinamika dan konteks persidangan di DPR, jenis dan karakter undang-undang yang menjadi lampiran dalam dokumen pengajuan perppu serta menurut penalaran yang wajar, penting bagi Mahkamah untuk menentukan tenggang waktu persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Terdapat sejumlah pilihan waktu guna memaknai frasa “persidangan yang berikut” yang penerapannya dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu: (1) masa sidang DPR pada saat perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; (2) masa sidang pertama DPR setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; (3) masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR. Penetapan tenggang waktu ini adalah semata-mata untuk menciptakan tertib hukum dalam hal persetujuan RUU yang berasal dari perppu dalam kerangka negara hukum yang demokratis berdasarkan konstitusi dan tidak mengurangi aspek kegentingan, kemendesakan, dan kesementaraan dari keberlakuan suatu perppu yang merupakan ciri khusus dari perppu itu sendiri. DPR dalam memberikan persetujuan perppu hendaknya juga mengedepankan prinsip itikad baik dalam proses dan tidak bersifat membuang waktu (*wasting time*). Oleh karena itu, terhadap 3 (tiga) pilihan waktu atas pemaknaan frasa “persidangan yang berikut” tersebut, menurut Mahkamah, seyogianya diakomodir dalam undang-undang terkait bab khusus mengenai tata cara persetujuan RUU yang berasal dari perppu dan/atau oleh DPR dalam peraturan tata tertib (tatib) DPR yang khusus mengatur tentang tata cara pemberian persetujuan DPR atas RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang dengan memedomani pertimbangan hukum dalam putusan ini. Jika pilihan waktu frasa “persidangan yang berikut” sebagaimana diuraikan di atas telah dinormakan dalam undang-undang dan/atau tatib DPR, maka Mahkamah dapat menggunakan aturan tersebut sebagai bagian dari parameter konstitusionalitas dalam menilai proses persetujuan RUU yang berasal dari perppu. Selain itu, dalam upaya memenuhi asas keterbukaan dalam rangka *meaningful participation* dalam proses pembentukan perundang-undangan pada umumnya, tidak termasuk undang-undang yang berasal dari perppu, DPR perlu mengembangkan sistem informasi pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti SIMAS PUU, *in casu* aplikasi-aplikasi informasi yang terdapat dalam laman resmi DPR yang hendaknya dikelola secara lebih lengkap dan terintegrasi dengan laman kementerian/lembaga terkait untuk menjamin mutu pengelolaan dan mutu materi yang tersedia dalam aplikasi atau sistem informasi dimaksud, serta dapat diakses oleh publik sebagai wadah pelaksanaan kegiatan sosialisasi dan membuka ruang partisipasi yang bermakna bagi *stakeholders* lembaga pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) serta publik pada umumnya.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat, telah ternyata proses pembentukan UU 6/2023 secara formil tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, UU 6/2023

tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, dalil-dalil permohonan para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.19] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap putusan Mahkamah *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 4 (empat) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams, Hakim Konstitusi Saldi Isra, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih, dan Hakim Konstitusi Suhartoyo yang menyatakan sebagai berikut:

Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams

[6.1] Menimbang bahwa setelah mencermati pokok-pokok, esensi, serta berbagai aspek dan dinamika yang saya anggap relevan dan signifikan dalam persidangan seluruh perkara permohonan pengujian formil pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang *a quo*) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), tibalah saya pada kesimpulan: karakter inti dari persidangan seluruh perkara ini merupakan pengujian formil atas pembentukan suatu “Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Menjadi Undang-Undang” terhadap UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, terhadap seluruh perkara ini setidaknya terdapat 2 (dua) landasan konstitusional utama yang harus dijadikan sebagai pedoman dan sekaligus ‘batu uji’. Pertama, Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”; dan Kedua, Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”;

[6.2] Menimbang bahwa jika seluruh perkara ini disadari secara jernih dan mendalam sebagai pengujian formil atas pembentukan “Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang” terhadap UUD NRI Tahun 1945 maka perhatian dan perspektif Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus seluruh perkara ini seharusnya berfokus pada koridor pemahaman: yang menjadi objek pengujian adalah “Undang-Undang” sehingga *in casu* bukan lagi mempersoalkan apakah Mahkamah berwenang melakukan pengujian formil atas penetapan Perppu (beserta tindak lanjutnya) terhadap UUD NRI Tahun 1945?

[6.3] Menimbang bahwa Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Menjadi Undang-Undang (termasuk Undang-Undang *a quo*) sejatinya merupakan jenis Undang-Undang yang spesifik karena bentuk luar (*kenvorm*) Undang-Undang jenis ini umumnya hanya memuat pengaturan mengenai penetapan Perppu menjadi Undang-Undang serta saat mulai berlakunya Undang-Undang tersebut. Oleh karena itu, pedoman mengenai pembentukannya diatur secara spesifik

sehingga jelas berbeda dengan pedoman mengenai pembentukan Undang-Undang pada umumnya, baik secara konstitusional (berdasarkan UUD NRI Tahun 1945) maupun secara yuridis (berdasarkan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta berbagai peraturan pelaksanaannya);

[6.4] Menimbang bahwa dalam *ratio decidendi* Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 setidaknya terdapat 2 (dua) mandat konstitusional yang sangat penting. Pertama, “keberadaan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 harus diletakkan dalam sistem UUD 1945 setelah Perubahan I, II, III, dan IV secara komprehensif”; dan Kedua, “Mahkamah berwenang menguji Perppu terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu itu telah menjadi Undang-Undang”. Oleh karena itu, kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah dalam rangka memeriksa, mengadili, dan memutus perkara permohonan pengujian formil terhadap pembentukan suatu Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang (*in casu*: Undang-Undang *a quo*) terhadap UUD NRI 1945 tidak hanya berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, melainkan juga telah diperkuat berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, sehingga seharusnya tidak perlu terdapat keraguan sedikitpun bahwa Mahkamah berwenang menguji pembentukan suatu Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Menjadi Undang-Undang (*in casu*: Undang-Undang *a quo*) terhadap UUD NRI Tahun 1945 dalam koridor pemahaman: “yang menjadi objek pengujian adalah sebuah jenis “Undang-Undang yang spesifik” dan bukan jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya;

[6.5] Menimbang bahwa berdasarkan Keterangan Pembentuk Undang-Undang (lisan dan tertulis) dalam persidangan Mahkamah, terdapat beberapa pokok informasi yang saya anggap relevan dan signifikan dengan seluruh perkara pengujian formil pembentukan Undang-Undang *a quo*, antara lain: *Pertama*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja) ditetapkan oleh Presiden dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yakni 30 Desember 2022 tatkala masa sidang ke-2 DPR sedang berlangsung; *Kedua*, DPR menerima Surat Presiden Nomor R 01/Pres/01/2023 tertanggal 9 Januari 2023 perihal “Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang” bersamaan dengan berakhirnya masa sidang ke-2 DPR; *Ketiga*, tatkala memasuki masa sidang ke-3 DPR, Badan Legislasi (sebagai alat kelengkapan DPR yang ditugaskan) mulai melakukan pembahasan “Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang” pada tanggal 14 Februari 2023 hingga kemudian Badan Legislasi pada tanggal 15 Februari 2023 menyetujui Rancangan Undang-Undang ini dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II (rapat paripurna DPR). Masa sidang ke-3 DPR ini berakhir pada tanggal 16 Februari 2023 dan hingga berakhirnya masa sidang ke-3 DPR ini belum terdapat persetujuan DPR terhadap Perppu Cipta Kerja untuk menjadi Undang-Undang. Selanjutnya, DPR memasuki masa reses sejak tanggal 17 Februari 2023 hingga tanggal 13 Maret 2023; *Keempat*, Perppu Cipta Kerja baru mendapat persetujuan DPR untuk disahkan menjadi Undang-Undang dalam rapat paripurna DPR tanggal 21 Maret 2023 tatkala berlangsungnya masa sidang ke-4 DPR; dan *Kelima*,

“Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang” kemudian disahkan menjadi Undang-Undang *a quo* dan diundangkan pada tanggal 31 Maret 2023. Oleh karena itu, Pembentukan Undang-Undang *a quo* secara prosedural merupakan suatu konsekuensi yuridis dari telah terdapatnya persetujuan DPR terhadap Perppu Cipta Kerja untuk menjadi Undang-Undang. Namun, persetujuan DPR ini baru didapatkan pada masa sidang ke-4 DPR pasca Perppu Cipta Kerja ditetapkan oleh Presiden. Padahal, Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur sebuah pedoman (konstitusional) yang sangat penting, yakni: “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”;

[6.6] Menimbang bahwa dalam BAB XV KETENTUAN PENUTUP Perppu Cipta Kerja terdapat norma pengaturan: “Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”. Padahal, salah satu Amar Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 justru menyatakan: “Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukannya “perbaikan pembentukan” sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Putusan MK tersebut”. Oleh karena itu, pilihan kebijakan untuk menetapkan Perppu Cipta Kerja hingga berujung pada pembentukan Undang-Undang *a quo* juga “berhadapan secara diametral” dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020;

[6.7] Menimbang bahwa selain “berhadapan secara diametral” dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, penetapan Perppu Cipta Kerja yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja) juga sejatinya menegasikan proses pembahasan dan persetujuan bersama sebagai hasil yang telah diperoleh DPR dan Presiden dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Berdasarkan dan melalui instrumen Perppu Cipta Kerja, Presiden secara subjektif dan sepihak telah mengubah beberapa kebijakan yang sebelumnya telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dalam konteks serta momentum pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. Jika pun Presiden meyakini terjadi kondisi “kegentingan yang memaksa” pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja serta Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 maka seharusnya yang secara konstitusional berhak dilakukan oleh Presiden adalah menetapkan Perppu tersendiri yang terbatas mengatur berbagai hal yang diperlukan dalam rangka mengatasi kondisi “kegentingan yang memaksa” yang diyakininya, selain juga tetap berfokus untuk menghasilkan “perbaikan pembentukan” Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana yang telah diperintahkan oleh Mahkamah dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020;

[6.8] Menimbang bahwa pasca Perppu Cipta Kerja ditetapkan oleh Presiden dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan, banyak terdapat permohonan pengujian formil mengenai konstitusionalitas penetapan Perppu ini terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian disidangkan oleh Mahkamah. Namun, saat persidangannya akan memasuki tahap akhir, terjadi akselerasi (percepatan) yang dilakukan secara sangat tidak lazim oleh Pembentuk Undang-Undang dengan mendahulukan persetujuan bersama atas Perppu Cipta Kerja (Perppu

Nomor 2 Tahun 2022) untuk menjadi Undang-Undang dibandingkan dengan persetujuan bersama atas Perppu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk menjadi Undang-Undang. Dalam batas penalaran yang wajar, akselerasi ini dapat saja dianggap sebagai “bukan merupakan persoalan yang krusial” apabila saat itu tidak terdapat persidangan pengujian formil mengenai penetapan Perppu Cipta Kerja terhadap UUD NRI Tahun 1945. Namun, karena akselerasi ini (yang kemudian juga secara segera dilanjutkan dengan pengesahan dan pengundangan Undang-Undang a quo) secara faktual dilakukan menjelang persidangan pengujian formil penetapan Perppu Cipta Kerja terhadap UUD NRI Tahun 1945 akan memasuki tahap akhir, saya meyakini Pembentuk Undang-Undang telah melakukan tindakan *fait accompli* terhadap hak konstitusional para pemohon serta kewenangan konstitusional Mahkamah sehingga Mahkamah (in casu: dalam memeriksa, mengadili, dan memutus konstitusionalitas penetapan Perppu Cipta Kerja) saat itu nyaris tidak memiliki opsi lain yang legal-based selain memutuskan: “permohonan para Pemohon tidak dapat diterima”;

[6.9] Menimbang bahwa dalam rangka memberikan jaminan prinsip “kepastian hukum yang adil” sebagai salah satu hak konstitusional setiap orang berdasarkan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 untuk seluruh perkara ini serta kebutuhan hukum di masa mendatang, saya meyakini serta berpendirian agar Mahkamah seharusnya menegaskan tafsir konstitusional mengenai 2 (dua) frasa krusial dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pertama, frasa “persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”; dan Kedua, frasa “dalam persidangan yang berikut”;

[6.10] Menimbang bahwa terhadap frasa “persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, saya meyakini dan berpendirian frasa ini harus senantiasa dimaknai sebagai persetujuan DPR secara institusional (kelembagaan) yang hanya dapat diperoleh dalam Rapat Paripurna (Pembicaraan Tingkat II) sebagai forum tertinggi dalam setiap pengambilan keputusan di DPR. Oleh karena itu, persetujuan yang dihasilkan dalam rapat alat kelengkapan DPR (Pembicaraan Tingkat I) sama sekali tidak dapat dimaknai DPR telah memberikan persetujuan institusional (kelembagaan) terhadap Rancangan Undang-Undang untuk menjadi Undang-Undang karena hasil maksimal yang dapat diperoleh dari Pembicaraan Tingkat I terhadap Rancangan Undang-Undang adalah “setuju agar Rancangan Undang-Undang itu dilanjutkan ke Rapat Paripurna DPR”, bukan “setuju agar Rancangan Undang-Undang itu dapat disahkan menjadi Undang-Undang”;

[6.11] Menimbang bahwa dalam rangka upaya untuk memberikan penguatan landasan yuridis (pada jenis Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945) terhadap jaminan prinsip “kepastian hukum yang adil” dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara tegas mengatur: “persetujuan DPR” terhadap Perppu untuk menjadi Undang-Undang dilakukan dalam “rapat paripurna”. Begitu pula dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib serta Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang juga secara

tegas mengatur mengenai esensi dan makna frasa “persetujuan DPR” serta “rapat paripurna” dalam konteks dan sebagai salah satu tahapan pembentukan Undang-Undang;

[6.12] Menimbang bahwa terhadap frasa “dalam persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, saya meyakini serta berpendirian: Pertama, realita berupa belum terdapatnya tafsir konstitusional yang otoritatif mengenai frasa ini menyebabkan konsepsi pemahaman mengenai keberlakuan (validity) Perppu hingga kini menjadi sangat bergantung pada political will serta political interest dari Presiden dan/atau DPR. Sifat ketergantungan ini disebabkan karena Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur jangka waktu keberlakuan Perppu secara ‘sangat terbuka’ (open-ended atau overbroad) dalam bentuk frasa “persidangan yang berikut” dengan 2 (dua) kemungkinan ‘nasib’ suatu Perppu. Jika mendapat persetujuan DPR maka Perppu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang atau jika tidak mendapat persetujuan DPR maka Perppu itu harus dicabut. Pilihan prospek pengaturan mengenai ‘nasib’ Perppu (yang keduanya dikaitkan dengan masa sidang DPR) ini secara implisit menunjukkan dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 terkandung semangat dan cita-cita dari para Pembentuk UUD 1945 (begitu pula para penyusun empat kali perubahan UUD 1945) agar penetapan Perppu hendaknya hanya dapat dilakukan dalam kondisi (ketatanegaraan) yang sangat spesifik, yakni dalam hal DPR tidak dapat bersidang, baik karena sedang dalam masa reses maupun karena terjadi suatu kondisi yang luar biasa sehingga DPR secara nyata tidak dapat bersidang; Kedua, dalam perkembangannya, setidaknya terdapat 2 (dua) model pemahaman mengenai makna frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni: dalam arti yang ketat (masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan) atau dalam arti yang longgar (masa sidang DPR kapan pun setelah Perppu ditetapkan); Ketiga, konvensi (praktik ketatanegaraan) yang pada umumnya terbentuk selama ini menunjukkan yang dimaksud dengan frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 adalah masa sidang DPR setelah masa reses tatkala Perppu tersebut ditetapkan oleh Presiden (Yusril Ihza Mahendra: 2016). Pendapat Yusril Ihza Mahendra ini setidaknya dapat menjadi salah satu referensi pemahaman berdasarkan keahlian (*expertise opinion*) dalam rangka memperkuat argumentasi pemaknaan mengenai frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni frasa ini, baik secara historik maupun doktriner, selalu dimaknai dalam arti yang ketat (*stricto sensu*); Keempat, upaya untuk menghasilkan tafsir yuridis yang resmi terhadap frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah beberapa kali dilakukan oleh Pembentuk Undang-Undang. Dalam Penjelasan Pasal 25 ayat (1) UU No. 10/2004 misalnya: “Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantarai satu masa reses”. Begitu pula dalam Penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU No. 12/2011 (yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU No. 10/2004): “Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan”. Oleh karena itu, jika dilakukan suatu upaya komparatif yang jernih terhadap kedua narasi Penjelasan Pasal dari 2 (dua) Undang-Undang ini maka dapat dipahami dan dimaknai: “Pembentuk Undang-Undang secara historik telah 2 (dua) kali

secara konsisten memilih untuk menerapkan model pemahaman dalam arti yang ketat (*stricto sensu*) terhadap frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945”. Hal ini juga dapat didasarkan pada argumentasi karena esensi perbedaan antara Penjelasan Pasal 25 ayat (1) UU No. 10/2004 dan Penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU No. 12/2011 sejatinya hanyalah perbaikan rumusan (redaksional) tanpa sedikitpun mengubah makna dan kebijakan hukum (*legal policy*) dari Pembentuk Undang-Undang mengenai tafsir yuridis yang resmi terhadap frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945; Kelima; Pilihan yang telah 2 (dua) kali dilakukan oleh Pembentuk Undang-Undang ini seharusnya menghasilkan sikap konsisten dari Pembentuk Undang-Undang untuk menjadikan pemahaman itu sebagai salah satu upaya pembatasan (restriksi) terhadap kekuasaan subjektif Presiden dalam konteks penetapan Perppu yang sejalan dengan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Pilihan ini juga menjadi penting guna menjaga konsistensi pemahaman mengenai hakikat penetapan Perppu sebagai sebuah *noodverordeningsrecht* (hak untuk dapat menetapkan peraturan dalam keadaan darurat) Presiden berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; Keenam, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah 2 (dua) kali mengalami perubahan, yakni dengan UU No. 15/2019 dan UU No. 13/2022. Dalam 2 (dua) kali perubahan ini, Pembentuk Undang-Undang sama sekali tidak sedikitpun mengubah makna frasa “persidangan yang berikut” sebagaimana yang juga tercantum dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Padahal, kesempatan ini sangat terbuka bagi Pembentuk Undang-Undang untuk dapat melakukannya dalam 2 (dua) kali perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut; Ketujuh, frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dipahami dan diterapkan sebagai batas akhir dari keberlakuan suatu Perppu sehingga tidak ada pilihan lain bagi DPR pada masa sidang pertama mereka setelah reses untuk menjadikan pembahasan ‘nasib’ dari suatu Perppu sebagai prioritas yang pertama dan utama bagi DPR dalam rangka menjalankan fungsi legislasi. Jika mendapat persetujuan DPR maka Perppu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang. Adapun jika sampai dengan masa sidang DPR setelah masa reses tersebut selesai (berakhir) tetapi Perppu itu belum mendapat persetujuan DPR untuk menjadi Undang-Undang maka seharusnya tidak terdapat tafsir konstitusional lain yang dapat dibangun selain bahwa Perppu itu harus dicabut berdasarkan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945; Kedelapan, dengan tidak didapatnya persetujuan DPR “dalam persidangan yang berikut”, hal ini seharusnya dimaknai: “DPR secara konstitusional telah kehabisan waktu (*run out of time*) dan sekaligus telah kehilangan hak konstitusionalnya untuk memberikan persetujuan terhadap suatu Perppu untuk menjadi Undang-Undang;

[6.13] Menimbang bahwa karena Perppu Cipta Kerja mendapat persetujuan DPR setelah berakhirnya batas waktu yang ditentukan berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (“persidangan yang berikut”), Undang-Undang *a quo* menjadi tidak memiliki landasan konstitusional untuk dibentuk karena yang secara konstitusional seharusnya dilakukan dan diterapkan adalah ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini juga menjadi penting untuk dipatuhi agar di masa mendatang tidak terjadi ‘permainan (akrobat) politik’ yang dapat dilakukan oleh Presiden dan DPR secara kolaboratif ataupun yang dapat

terjadi di antara Presiden terhadap DPR (dan sebaliknya) dalam konteks tindak lanjut dari penetapan suatu Perppu;

Berdasarkan beberapa uraian argumentasi sebagaimana tersebut di atas, utamanya karena pembentukan Undang-Undang *a quo* secara nyata bertentangan dengan ketentuan dan semangat yang terkandung dalam Pasal 22 dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta perintah Mahkamah dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, saya berpendapat Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan para Pemohon dengan menyatakan pembentukan Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga Undang-Undang *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hakim Konstitusi Saldi Isra dan Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih

[6.14] Menimbang bahwa para Pemohon dalam perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023 pada pokoknya mendalilkan pembentukan UU 6/2023 tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, sehingga memohon kepada Mahkamah untuk membatalkan UU *a quo* dan memohon pula untuk memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam hal ini, UU 6/2023 yang dipersoalkan secara formil oleh para Pemohon *a quo* merupakan undang-undang yang berasal dari penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2/2022). Dalam amar putusan *a quo*, Mahkamah menyatakan menolak permohonan para Pemohon. Berkenaan dengan amar Putusan *a quo*, kami, Hakim Konstitusi Saldi Isra dan Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

[6.15] Menimbang bahwa oleh karena keberadaan UU 6/2023 tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Perppu dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, penting bagi kami untuk menegaskan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

1. Perbedaan “keadaan bahaya” sebagaimana termuat dalam Pasal 12 UUD 1945 dan “kegentingan yang memaksa” sebagaimana termuat dalam Pasal 22 UUD 1945.

Bahwa desain konstitusi (*constitutional design*) dalam UUD 1945 mengatur adanya kondisi-kondisi kedaruratan yang dapat menyimpangi hukum dalam keadaan normal, meskipun kata ‘darurat’ secara eksplisit tidak ditemukan dalam UUD 1945. Ketentuan konstitusi yang mengandung nuansa atau dapat dimaknai kedaruratan setidaknya tercermin dalam Pasal 12 UUD 1945 yang menggunakan frasa ‘keadaan bahaya’, dan Pasal 22 UUD 1945 yang menggunakan frasa ‘kegentingan yang memaksa’.

Bahwa meskipun sama-sama memiliki nuansa kedaruratan, kedua ketentuan atau norma konstitusi tersebut memiliki makna yang berbeda, namun secara praktis, keadaan bahaya terkadang disamakan dengan kegentingan yang memaksa, begitu pun sebaliknya. Pada dasarnya, setiap keadaan bahaya selalu memiliki sifat kegentingan yang memaksa, namun ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu berawal dari kondisi ataupun

situasi yang membahayakan. Sehingga, kegentingan yang memaksa itu mengandung makna yang lebih luas dari keadaan bahaya. Tanpa Mahkamah bermaksud menilai konstusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara Nomor 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya (UU 23/Prp/1959) yang hingga saat ini masih berlaku, Perppu tersebut telah menentukan lima kondisi yang dikategorikan sebagai dasar Presiden memberlakukan keadaan bahaya dengan tiga tingkatan keadaan, yaitu: darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang. Lima kondisi tersebut adalah pemberontakan (kerusuhan bersenjata), kerusuhan, perang saudara, bencana alam, dan perang yang membahayakan dan mengancam negara. Dengan demikian, menjadi wajar apabila tindakan hukum penerbitan Perppu guna mengatasi keadaan bahaya dimaksud harus didahului dengan pernyataan atau deklarasi keadaan bahaya yang syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Sementara itu, tindakan hukum penerbitan Perppu karena kebutuhan mengatasi kegentingan yang memaksa berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 tidak harus didahului pernyataan keadaan bahaya. Hal tersebut sejalan dengan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VI/2008 pada Paragraf [3.12] yang menyatakan:

[3.12] Menimbang bahwa dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Dalam konteks ini, ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mengandung dua hal pokok. *Pertama*, kewenangan Presiden menyatakan keadaan bahaya. *Kedua*, syarat dan akibat keadaan bahaya dimaksud diatur dengan undang-undang. Pasal ini menjadi dasar kewenangan Presiden sebagai kepala negara untuk mendeklarasikan *state of emergency* sehingga memiliki legitimasi dalam menyimpangi atau mengecualikan hukum secara konstusional. Namun demikian, pengecualian itu tidak ditentukan sendiri oleh Presiden, melainkan berpedoman pada ketentuan dalam undang-undang. Di sinilah peran lembaga legislatif menjadi sangat penting. Presiden tidak dapat mendeklarasikan keadaan bahaya tanpa terlebih dahulu ditentukan syarat-syarat objektif dan akibatnya dalam undang-undang.

Berbeda halnya dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kewenangan Presiden untuk secara mandiri menilai hal ihwal kegentingan yang memaksa yang terjadi, sedangkan negara, *in casu* pembentuk undang-undang, tidak dapat membentuk suatu undang-undang secara prosedur normal. Padahal, kebutuhan pengaturan untuk mengatasi keadaan genting itu sangat mendesak. Dalam kondisi demikian, Presiden sesuai ketentuan Pasal 22 UUD 1945 menetapkan Perppu. Penilaian keadaan yang memaksa oleh Presiden tersebut dapat dikatakan masih bersifat subjektif. Selanjutnya,

Perppu itu diajukan kepada DPR guna mendapatkan persetujuan. Dengan demikian, penilaian objektif ihwal kepentingan yang memaksa baru dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah setelah Perppu tersebut diterbitkan dan secara hukum telah berlaku.

Berdasarkan sudut pandang pelaksanaan kewenangan, Pasal 12 UUD 1945 menghendaki ditentukannya syarat-syarat pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran keadaan bahaya yang secara objektif diatur dengan undang-undang. Pengaturan itu dapat pula meliputi namun tidak terbatas pada jenis-jenis ancaman bahaya, jenis atau tingkatan kedaruratan, cakupan wilayah, dan pelaksana kekuasaan darurat. Sedangkan, secara konstitusional Pasal 22 UUD 1945 tidak menentukan syarat-syarat objektif dimaksud, melainkan diserahkan pada penilaian subjektif Presiden tentang keadaan atau hal ihwal kepentingan yang memaksa yang menjadi alasan untuk menerbitkan Perppu dengan cara yang menyimpangi prosedur atau tata cara pembentukan undang-undang secara normal sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 12 UUD 1945 cenderung memiliki karakter hukum darurat dalam mengatasi ancaman yang berbahaya (*dangerous threat*) yang dapat dilihat secara faktual, baik ancaman secara fisik maupun non-fisik, seperti pemberontakan (kerusuhan bersenjata) atau bencana alam dan non-alam. Sedangkan, ketentuan Pasal 22 UUD 1945 cenderung memiliki karakter hukum darurat dalam mengatasi kebutuhan aktual yang mendesak (*reasonable necessity*) yang dapat dipahami secara rasional. Kedua ketentuan tersebut ditempuh karena terbatasnya waktu yang ada, sementara keadaan bahaya atau kepentingan tersebut menuntut untuk segera diatasi dalam waktu yang terbatas (*limited time*).

Berdasarkan sudut pandang jangka waktu keberlakuan, secara konseptual, penyimpangan hukum atas dasar kondisi kedaruratan haruslah bersifat sementara saja sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi. Artinya, sebuah kondisi darurat tidak boleh berlaku secara permanen atau terus-menerus guna menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Sifat kesementaraan ini harus diikuti juga dengan penentuan waktu berakhirnya kondisi kedaruratan dimaksud dengan diikuti penurunan skala atau tingkatan kedaruratannya. Oleh karenanya, perlu ada pembatasan waktu untuk menjamin pemulihan situasi dan berlakunya kembali hukum normal. Hal ini sejalan dengan pertimbangan sub-Paragraf [3.28.3] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 yang antara lain menyatakan:

[3.18.3]

Bahwa hal utama yang juga harus ditekankan dalam hal keadaan darurat adalah batasan waktu yang jelas tentang kapan situasi darurat pandemi Covid-19 akan berakhir. Secara konseptual, *state of emergency* dan *law in time of crisis* harus menjadi satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan sebagai upaya untuk menegaskan kepada masyarakat bahwa keadaan darurat akan ada ujungnya sehingga hal tersebut pastinya akan menimbulkan adanya kepastian

hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 12 UUD 1945 hanya memuat subjek hukum yang memiliki kewenangan menyatakan keadaan bahaya, yaitu Presiden, serta syarat dan akibat dari penetapan keadaan bahaya yang diatur bersama oleh Presiden dan DPR dengan undang-undang. Ketentuan tersebut belum memuat secara pasti batasan waktu berlakunya kondisi kedaruratan tersebut. Di masa mendatang, pembentuk undang-undang dalam merumuskan undang-undang yang memuat syarat dan akibat keadaan bahaya juga harus mengatur mengenai jangka waktu pengakhiran status kedaruratan atau keadaan bahaya. Sebab, UU 23/Prp/1959 masih sumir mengatur batasan waktu dalam melakukan tindakan dalam keadaan darurat serta waktu pengakhirannya (vide Pasal 8, Pasal 22 dan Pasal 35 UU 23/Prp/1959). Adapun ketentuan Pasal 22 UUD 1945 dapat dipahami telah memberikan batasan waktu berlakunya Perppu demi mengatasi ihwal kegentingan yang memaksa. Penilaian atas sifat mendesak diterbitkannya Perppu tersebut menjadi akhir dari kondisi kegentingan yang memaksa dengan persetujuan atau penolakan DPR.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, berikut ini perbandingan ketentuan bernuansa kedaruratan yang diatur dalam UUD 1945:

Perihal	Pasal 12	Pasal 22
Bunyi Norma	Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
Subjek yang Berwenang	Presiden	Presiden
Deklarasi Kedaruratan	Ya	Tidak
Bentuk Peraturan	Dinyatakan dengan Keputusan Presiden, dapat diikuti dengan Perppu	Perppu
Syarat/Kriteria	Objektif, faktual, berdasarkan undang-undang.	Subjektif, rasional, diobjektifikasi dengan penilaian DPR
Keterlibatan DPR	Sebelum keadaan darurat melalui Undang-Undang yang mengatur keadaan bahaya.	Setelah keadaan genting, dengan memberikan penilaian atas Perppu
Karakteristik Kedaruratan	Cenderung bernuansa ancaman bahaya (<i>dangerous threat</i>)	Cenderung bernuansa kebutuhan hukum yang mendesak (<i>reasonable necessity</i>)
Jangka Waktu	Belum/tidak diatur	Persetujuan atau penolakan DPR

Selanjutnya, tanpa bermaksud menilai konstitusionalitas undang-undang berikut ini, terdapat pula beberapa undang-undang yang memiliki ciri-ciri kedaruratan dan mengatur secara berbeda kondisi normalnya, namun tidak mencantumkan Pasal 12 UUD 1945 pada bagian Konsiderans Menimbang atau Dasar Hukum Mengingat undang-undang tersebut, di antaranya, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Artinya, UU 23/Prp/1959 menjadi satu-satunya peraturan yang saat ini masih berlaku yang mengatur kondisi kedaruratan akibat ancaman atau keadaan bahaya. Berdasarkan uraian pada paragraf-paragraf sebelumnya, pembentuk undang-undang perlu melakukan penyempurnaan berbagai undang-undang yang memiliki ciri kedaruratan di atas guna menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 12 maupun Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ini, terutama untuk UU 23/Prp/1959 yang berasal dari Perppu, sekalipun dalam “Dasar Hukum Mengingat” telah menyebutkan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945, namun tetap perlu segera dilakukan penyempurnaan sesuai kondisi yang berkembang saat ini, sebagaimana hal ini telah pula direncanakan pasca reformasi dan dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) (vide perubahan telah diusulkan dalam Propenas sejak tahun 1999, 2001 dan telah pula masuk dalam daftar Prolegnas 2005-2009). Hal ini mengingat UU *a quo* pada prinsipnya berasal dari Perppu yang dibuat dalam keadaan mendesak pasca diterbitkannya Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945. Oleh karena itu, dengan berlakunya Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945, Presiden juga harus merujuk pada ketentuan Pasal 12 manakala hendak mengeluarkan Perppu yang didasarkan pada alasan dan kondisi kedaruratan, bukan sekadar alasan kegentingan yang memaksa.

2. Persyaratan Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Meskipun penerbitan Perppu bersumber dari penilaian subjektif Presiden atas ihwal kegentingan yang memaksa, namun Mahkamah telah menegaskan ukuran kegentingan yang memaksa melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yang selengkapnya menyatakan:

[3.9] Menimbang bahwa UUD membedakan antara Perppu dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (2) yang tujuannya adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Bab tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang maka materi Perppu seharusnya adalah materi yang menurut UUD diatur dengan Undang-Undang dan bukan materi yang melaksanakan Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan materi Perppu juga bukan materi UUD. Apabila terjadi kekosongan Undang-Undang karena adanya berbagai hal sehingga materi Undang-Undang tersebut belum diproses untuk menjadi Undang-Undang sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan Undang-Undang namun terjadi situasi dan kondisi yang bersifat

mendesak yang membutuhkan aturan hukum in casu Undang-Undang untuk segera digunakan mengatasi sesuatu hal yang terjadi tersebut maka Pasal 22 UUD 1945 menyediakan pranata khusus dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang. Pembuatan Undang-Undang untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk Undang-Undang seperti proses biasa atau normal dengan dimulai tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPR atau oleh Presiden akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi;

[3.10] Menimbang bahwa dengan demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila:

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;

[3.11] Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat tiga syarat di atas adalah syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945;

Bahwa selain syarat sebagaimana dimaksud dalam Putusan tersebut, penting untuk mencermati kembali ketentuan Pasal 22 UUD 1945, yang pada pokoknya menyatakan untuk mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa, Presiden diberikan kewenangan untuk **membuat** Perppu. Hal ini dilakukan karena pembuatan undang-undang dengan prosedur biasa tidak dapat ditempuh atau membutuhkan waktu yang lama sesuai dengan tahapan prosedur pembuatan undang-undang, sedangkan keadaan genting tersebut harus segera diatasi. Berdasarkan sistematika UUD 1945, Pasal 22 ditempatkan pada BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa pembuatan Perppu merupakan kewenangan luar biasa dari Presiden di ranah legislatif. Selain itu, sebagai pengganti undang-undang, peraturan pemerintah tersebut berisi materi yang seharusnya diatur dengan undang-undang, sedangkan undang-undangnya tidak dapat dibentuk. Dengan demikian, pembuatan Perppu seharusnya terbatas dilakukan ketika pembentukan undang-undang tidak dapat diproses. Terhadap kondisi tersebut, kewenangan Presiden menetapkan Perppu adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan (vide *Bagir Manan: Lembaga Kepresidenan*, 2003, hlm 153). Berkaitan dengan itu, pembuatan Perppu terjadi jika Presiden memandang perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah undang-undang, tetapi pada waktu itu DPR tidak dalam masa sidang (vide *Wirjono Prodjodikoro: Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, 1989, hlm 77-78). Pandangan ini sejalan pula dengan karakter kedaruratan menurut Pasal 22 UU 1945 yang cenderung bersifat kebutuhan yang rasional dan mendesak.

Oleh karena pembuatan Perppu merupakan kewenangan di bidang legislasi, menurut kami, Perppu **yang** diterbitkan guna mengatasi kegentingan yang memaksa seharusnya hanya dapat dilakukan ketika undang-undang yang diperlukan tidak dapat dibentuk karena DPR tidak sedang dalam masa sidang (reses) atau tidak dapat melakukan persidangan. Adapun jika DPR sedang dalam masa sidang, kebutuhan hukum (*legal necessity*) tersebut seharusnya diatasi dengan proses pembuatan undang-undang oleh DPR bersama Presiden

sebagaimana prosedur normal dan jika dipandang perlu prosedur tersebut dapat dipercepat waktunya, misalnya seperti proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara. Sebab, apabila Perppu berulang kali diterbitkan pada masa sidang maka akan memicu fenomena dominasi pembentukan undang-undang yang berlebihan dari eksekutif kepada legislatif (*executive over dominance*). Fenomena yang juga terjadi di beberapa negara lain ini terlihat dengan terjadinya praktik pembuatan undang-undang secara sepihak oleh Presiden atau eksekutif yang seharusnya merupakan kewenangan legislatif (vide Arend Lijphart: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999).

Dengan demikian, selain dari 3 (tiga) persyaratan yang ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII 2009, penerbitan Perppu hanya dapat dilakukan ketika DPR tidak sedang dalam masa sidang (*reses*) atau tidak dapat melaksanakan persidangan. Hal ini penting untuk ditegaskan agar tidak terjadi dominasi berlebihan dari eksekutif terhadap legislatif dalam konteks pembuatan **undang-undang**. **Sebaliknya, pengetatan/penambahan pembatasan ini diperlukan agar DPR tetap dapat melaksanakan kewenangan pembentukan undang-undang sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 20 UUD 1945. Bagaimanapun, secara konstitusional, penerbitan Perppu oleh Presiden tanpa persyaratan yang lebih ketat, akan mereduksi hakikat dan makna fungsi legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945, yang juga termaktub makna kedaulatan rakyat di dalamnya.**

3. Pengujian Perppu

Perihal pengujian Perppu, kami tetap berpendirian sama dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Sebagaimana dimaktubkan dalam pertimbangan hukum Paragraf [3.13] antara lain sebagai berikut:

Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang;

Pilihan untuk tetap mempertahankan pendirian tersebut merupakan wujud nyata dari prinsip negara hukum demi tegaknya negara konstitusional.

Dalam hal ini, tidak ada alasan untuk yang dapat membenarkan terdapatnya peraturan perundang-undangan yang melanggar konstitusi. Untuk mencegah atau menghindarkan adanya potensi pelanggaran dimaksud, semua peraturan perundang-perundangan dapat dinilai/diuji oleh institusi pemegang kekuasaan yudisial. Namun demikian, agar pengujian Perppu tidak sekadar menjadi “pemberi harapan palsu”, harus dibuat hukum acara yang memungkinkan dilakukan proses persidangan super-cepat (*super speedy trial*) sehingga persidangan permohonan pengujian Perppu sudah harus diputus sebelum adanya tindakan persetujuan DPR terhadap Perppu.

4. Makna “persidangan yang berikut”

Isu konstitusional lainnya yang penting untuk dijawab oleh Mahkamah adalah makna dari ketentuan “persidangan yang berikut” dalam proses penetapan Perppu menjadi undang-undang. Ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.” Sebagaimana uraian sebelumnya, secara konseptual telah dipahami bahwa Perppu merupakan instrumen hukum luar biasa yang ditempuh karena adanya kebutuhan yang mendesak (*necessity*) guna mengatasi keadaan genting. Sejalan dengan uraian dalam paragraf-paragraf sebelumnya, karena Perppu merupakan instrumen legislasi yang ditempuh ketika DPR tidak sedang dalam masa sidang atau tidak dapat bersidang, maka menjadi konsekuensi logis pembahasan setuju atau tidaknya Perppu menjadi undang-undang di DPR harus dilakukan pada kesempatan pertama persidangan DPR berikutnya, atau masa persidangan pertama ketika DPR dapat bersidang kembali. Ketentuan perihal persidangan pertama dimaksud ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 12/2011) yang menyatakan, “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan” [vide Penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011].

Makna frasa “persidangan yang berikut” sesungguhnya mengandung prinsip pembatasan waktu, yaitu hanya pada masa persidangan pertama setelah ditetapkan Perppu oleh Presiden. Hal ini menjadi penting dikarenakan adanya sifat kegentingan yang memaksa dari Perppu itu sendiri. Dengan kata lain, pembahasan persetujuan terhadap Perppu tidak dapat ditunda dan dilakukan pada masa-masa sidang setelah sidang pertama berikutnya. Apabila hal ini dilakukan, secara langsung ataupun tidak langsung akan mengingkari makna hal ihwal kegentingan yang memaksa yang melahirkan sifat mendesak. Dalam hal ini, persetujuan Perppu harus dilakukan pada sidang DPR pertama setelah penetapan Perppu.

Di samping itu, sesuai dengan asas kesementaraan hukum darurat, peraturan yang dikeluarkan dalam kondisi darurat haruslah memiliki kepastian waktu berakhirnya, sehingga peraturan tersebut tidak menjadi berlaku berlarut-larut atau bahkan menjadi ketentuan yang permanen.

Persetujuan yang dilakukan pada masa-masa sidang lainnya selain masa persidangan pertama justru akan mengingkari sifat kesementaraan dari Perppu dan tidak sejalan dengan prinsip kepastian hukum. Dengan demikian, frasa “persidangan yang berikut” harus dimaknai terbatas pada masa sidang pertama dan seketika setelah Perppu ditetapkan.

[6.16] Menimbang bahwa terlepas dari penekanan kami terhadap beberapa hal yang terkait dengan Perppu, dikaitkan dengan permohonan *a quo*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan memberikan waktu bagi pemerintah dan DPR untuk melakukan perbaikan prosedur maupun substansinya dalam waktu 2 (dua) tahun. Pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan *a quo* sebagai berikut:

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, oleh karena terhadap tata cara pembentukan UU 11/2020 tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang; terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah berpendapat proses pembentukan UU 11/2020 adalah tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil.

[3.20.3]

Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut Mahkamah memandang perlu memberi batas waktu bagi pembentuk UU melakukan perbaikan tata cara dalam pembentukan UU 11/2020 selama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Apabila dalam waktu 2 (dua) tahun, UU 11/2020 tidak dilakukan perbaikan, maka Mahkamah menyatakan terhadap UU 11/2020 berakibat hukum menjadi inkonstitusional secara permanen.

Dalam pertimbangan hukum Putusan *a quo* setidaknya terdapat 3 (tiga) hal utama yang harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah, yaitu:

- a. Tata cara pembentukan UU 11/2020 tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang. Hal ini dikarenakan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur pembuatan undang-undang dengan metode omnibus;
- b. Terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; serta
- c. Bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada dasarnya memerintahkan pembentuk undang-undang memperbaiki proses pembuatan Undang-Undang Cipta Kerja. Artinya, perintah perbaikan itu dilakukan bersama-sama oleh Presiden dan DPR

dengan memperhatikan prinsip partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Sejauh yang terungkap di persidangan, berkenaan dengan hal ini, pembentuk Undang-Undang sesungguhnya telah merencanakan membentuk Undang-Undang Cipta Kerja sehingga dimasukkan dalam Daftar Prolegnas 2020-2024 yang ditempatkan dalam urutan nomor 209 berdasarkan Keputusan DPR pada tanggal 7 Desember 2021, di mana pengusulannya sebagai inisiatif pemerintah [vide Keterangan DPR hlm. 58]. Bahkan, Presiden pun telah menyiapkan RUU Cipta Kerja serta melakukan kegiatan konsultasi publik dalam rangka upaya melaksanakan partisipasi yang bermakna [vide Risalah Sidang tanggal 14 Agustus 2023].

Namun dalam perkembangannya, Presiden justru mengambil langkah penetapan Perppu. Tindakan pembentuk undang-undang tersebut jelas-jelas bukan merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Apabila penerbitan Perppu diterima dan dinilai sebagai tindak lanjut Putusan *a quo*, maka sangat dikhawatirkan di kemudian hari praktik ini akan menjadi preseden buruk dengan maraknya penerbitan Perppu yang lahir dari tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi sekadar untuk mempercepat pembentukan dan perbaikan dari suatu undang-undang tanpa melibatkan DPR.

Berkaitan dengan penggunaan metode omnibus dalam pembuatan undang-undang, Mahkamah mempertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada Sub-paragraf [3.18.2.2]:

[3.18.2.2] Bahwa terlepas dari definisi *omnibus law* tersebut, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan teknik atau metode apapun yang akan digunakan oleh pembentuk UU dalam upaya melakukan penyederhanaan UU, menghilangkan berbagai tumpang tindih UU, ataupun mempercepat proses pembentukan UU, bukanlah persoalan konstitusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan UU yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut.

Meskipun Mahkamah telah menegaskan bahwa teknik atau metode pembuatan undang-undang bukan merupakan persoalan konstitusionalitas, tetapi pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan standar yang baku dan pasti dalam pembentukannya. Di masa mendatang, pembentuk undang-undang dalam menggunakan metode omnibus seharusnya tidak lagi mengubah undang-undang dengan menggabungkan begitu banyak sektor atau kluster dengan tema pengaturan yang berbeda ke dalam satu undang-undang. Penggunaan metode omnibus seharusnya digunakan untuk mengubah beberapa undang-undang dari satu sektor yang sejenis saja. Sehingga, tidak akan terjadi kerancuan dalam memahami undang-undang yang dibentuk dengan menggunakan metode omnibus. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang dapat saja menindaklanjuti perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja dengan membaginya kembali dalam kluster-kluster yang sejenis. Praktik seperti ini, misalnya, dapat dirujuk pada *Bill C-94, The Energy Security Act*

(1982) di Kanada. Setelah mendapatkan berbagai penolakan terhadap RUU tersebut, *The Energy Security Act* pada akhirnya dibagi menjadi 8 (delapan) RUU yang berbeda (vide Michel Bédard, “*Omnibus Bills: Frequently Asked Questions*”, 2022). Di samping itu, agar undang-undang tersebut dapat dibaca dengan mudah karena undang-undang tidak hanya dibaca oleh kalangan yang memiliki latar belakang pendidikan hukum, maka anatomi penyusunan undang-undang yang menggunakan metode omnibus tidak lagi disusun secara bertingkat, di mana terdapat pasal di dalam pasal secara bertingkat-tingkat, sehingga dapat menyulitkan pembacanya dalam memahami dan merujuk UU 6/2023.

[6.17] Menimbang bahwa secara faktual pembentuk undang-undang tidak menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 untuk membentuk undang-undang sebagai perbaikan proses atau tata cara pembentukan undang-undang, termasuk membuka kemungkinan memperbaiki substansi UU 11/2020. Berkenaan dengan fakta tersebut, kami masih dapat mempertimbangkan pembentukan Perppu sebagai jalan keluar apabila pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah diupayakan sedemikian rupa dan waktu yang disediakan (paling lama dua tahun) telah mendekati batas yang ditentukan. Namun, disebabkan upaya pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Putusan *a quo* tidak dilakukan sedemikian rupa dan Presiden justru membentuk produk hukum yang berbeda, *in casu* Perppu, padahal waktu yang tersedia masih cukup untuk membentuk undang-undang, sehingga seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan para Pemohon.

Hakim Konstitusi Suhartoyo

[6.18] Menimbang bahwa berkenaan dengan Putusan Nomor 54/PUU-XXI/2023 *a quo*, Saya Hakim Konstitusi Suhartoyo memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), sebagai berikut:

1. Bahwa berkaitan dengan permohonan pengujian formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 6/2023) tidak dapat dilepaskan dari proses secara formil penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2/2022). Oleh karena itu, sebelum menjelaskan lebih lanjut berkenaan dengan penilaian terhadap isu konstusionalitas terhadap keterpenuhan syarat formil dari pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, penting bagi Saya untuk menegaskan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian formil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu).
2. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 8 Februari 2010, dalam salah satu pertimbangan hukumnya menegaskan sebagai berikut:

[3.13] Menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan. "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusnya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Di samping itu, dengan disebutnya "Presiden berhak" terkesan bahwa pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara; Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat 21 hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang;

Bahwa berdasarkan kutipan pertimbangan hukum putusan dimaksud, Mahkamah Konstitusi menegaskan "oleh karena perppu dapat

menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945”, namun pada bagian pertimbangan hukum selanjutnya ditegaskan “dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang”. Oleh karena itu, apabila mencermati kutipan pertimbangan dimaksud sesungguhnya tidak secara tegas putusan dimaksud membenarkan Mahkamah Konstitusi untuk berwenang memeriksa dan mengadakan pengujian formil terhadap perppu. Sebab, jika dicermati lebih detail pada bagian pertimbangan hukum menyatakan bahwa perppu adalah produk hukum yang dapat menimbulkan hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang, akan tetapi pada pertimbangan hukum yang lain justru menegaskan perppu tersebut dapat diuji ada atau tidaknya pertentangannya dengan UUD 1945 secara materiil, sekalipun dalam pertimbangan selanjutnya menyatakan Mahkamah berwenang menguji perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena perppu tersebut telah menjadi undang-undang.

3. Bahwa terlepas dari adanya pemahaman yang “bisa bermakna ganda” secara faktual dalam mengadakan perkara berkaitan dengan permohonan pengujian formil terhadap perppu, dengan mencermati berdasarkan fakta hukum empirik, Saya menilai bahwa berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji konstitusionalitas perppu secara formil adalah suatu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang menemui banyak kesulitan untuk diimplementasikan. Sebab, dengan instrument hukum acara yang ada, adalah sesuatu yang sulit untuk dipenuhi untuk menggelar sidang untuk memenuhi amanat Pasal 54 UU MK dan kebutuhan waktu persidangan untuk pembuktian para pihak. Hal dimaksud disebabkan karena tenggang waktu pemeriksaan permohonan pengujian formil atas perppu “berpacu” dengan tenggang waktu persetujuan DPR atas perppu dimaksud sebagaimana batasan yang diberikan oleh konstitusi, yaitu adanya keharusan mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut (vide Pasal 22 ayat (2) UUD 1945).
4. Bahwa berdasarkan fakta hukum empirik yang Saya temukan dimaksud, Mahkamah Konstitusi hampir selalu mengadakan permohonan pengujian formil dengan menyatakan bahwa permohonan Pemohon tidak dapat diterima yang disebabkan karena permohonan dimaksud kehilangan objek dikarenakan DPR telah memberikan persetujuan atas perppu tersebut. Oleh karena itu, Saya melalui pertimbangan hukum yang berbeda ini berpendapat demi kepastian hukum dan keadilan, agar pengujian formil atas perppu dapat didorong untuk dinilai konstitusionalitasnya pasca perppu dimaksud memperoleh persetujuan dari DPR dan telah menjadi undang-undang. Dengan demikian, pengujian formil atas perppu dapat dilakukan guna dinilai konstitusionalitasnya bersama-sama dengan pengujian formil atas undang-undangnya. Hal tersebut menurut

pandangan hukum Saya juga dikarenakan pemberian kesempatan pengujian formil atas perppu sebagaimana yang diajukan ke Mahkamah selama ini hanyalah memberikan harapan kepada pencari keadilan (*justiciabelen*), tanpa dapat diakomodir oleh Mahkamah dengan menilai isu konstusionalitas secara formil atas perppu yang bersangkutan.

5. Bahwa selanjutnya berkenaan dengan pertimbangan hukum yang berbeda atas substansi permohonan Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023, Saya berpendapat, bahwa terhadap permohonan pengujian formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 6/2023) tidak dapat dilepaskan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 November 2021, yang amar selengkapnya adalah sebagai berikut:

Dalam Provisi:

1. Menyatakan Permohonan Provisi Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Menolak Permohonan Provisi Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI. Dalam Pokok Permohonan:
3. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
4. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian;
5. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik
6. Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;
7. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
8. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan 417 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen;
9. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 6573) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali;

10. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
 11. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 12. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.
6. Bahwa berkaitan dengan amar putusan sebagaimana diuraikan pada angka 5 tersebut diatas, secara jelas dan tegas Mahkamah memerintahkan agar terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) secara formil dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak diucapkan putusan atas permohonan pengujian UU a quo, yaitu pada tanggal 3 November 2021, namun belum genap waktu 2 (dua) tahun tersebut habis, tepatnya pada tanggal 30 Desember 2022, ternyata Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2 Tahun 2022), yang secara “formal-substansial” untuk memenuhi perintah perbaikan secara formil atas UU 11/2020.
7. Bahwa berdasarkan fakta hukum tersebut di atas, Saya berpendapat bahwa tindakan mengeluarkan Perppu 2 Tahun 2022 yang terakhir telah disetujui DPR dan disahkan menjadi UU 6/2023 untuk mengembalikan atau menggantikan UU 11/2020 guna memenuhi perintah amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 adalah langkah yang dapat disebut sebagai “ketidakpatuhan” terhadap perintah putusan badan peradilan *in casu* putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat serta harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh seluruh warga negara termasuk lembaga negara. Oleh karena itu, hal demikian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga produk hukum demikian menurut Saya tidak relevan untuk dinilai konstitusionalitasnya dan secara *ex officio*, Mahkamah seharusnya mengeluarkan putusan provisi guna memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk memenuhi amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, termasuk apabila secara faktual terhadap UU 11/2020 telah dilakukan perbaikan sebagaimana argumentasi Pemerintah dan DPR dalam persidangan, maka fakta telah adanya perbaikan secara “formal-substansial” tersebut menjadi bagian tidak terpisahkan dari UU 11/2020 yang telah dilakukan perbaikan sesuai perintah putusan atas perkara pengujian secara formil UU 11/2020 dimaksud. Dengan demikian, jika kemudian terdapat pengujian secara formil atas UU 11/2020 a quo pasca dilakukan perbaikan, Mahkamah telah

dapat menilai keterpenuhan syarat formil dari UU 11/2020 tersebut, tentunya setelah dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

8. Bahwa berdasarkan uraian alasan-alasan sebagaimana diuraikan tersebut di atas, terhadap permohonan atas pengujian formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 6/2023), Saya berpendapat, seharusnya Mahkamah menyatakan permohonan para Pemohon dinyatakan *prematur* dan Mahkamah sebelum menjatuhkan putusan akhir, melalui putusan provisi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk memenuhi amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

D. AMAR PUTUSAN

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

E. PENUTUP

Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara. Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023 yang menyatakan permohonan para Pemohon ditolak untuk seluruhnya terhadap pengujian formil UU 6/2023 mengandung arti bahwa proses pembentukan UU *a quo* secara formil tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2023

