

# Penataan Prosedur Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia: Studi Atas Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Rivan Hidayat<sup>1</sup>, Bayu Dwi Anggono<sup>2</sup>, Rosita Indrayati<sup>3</sup>

<sup>123</sup>Fakultas Hukum Universitas Jember

Email: [rivanh716@gmail.com](mailto:rivanh716@gmail.com)

Naskah diterima: 30/07/2025, direvisi: 25/07/2025, disetujui: 13/09/2025

## ABSTRACT

*Government Regulation in Lieu of Law is a legal product intended to overcome problems in a state of emergency. However, the stipulation of perppu must be an orderly procedure for the information of laws and regulations. Therefore, it is necessary to regulate the procedure for stipulating perppu into a law with certainty and create legal order. This research tries to examine the validity of the stipulation of perppu on job creation into UU 6/2023 and provide ideas for structuring the procedure for stipulating perppu into law. By using doctrinal legal research elaborated with the Reform-Oriented Research method, this research finds that the stipulation of the perppu on labour copyright into UU 6/2023 does not have validity. However, this is due to the uncertainty of the procedure for stipulating perppu into law. The lack of clarity in measuring "compelling crisis situation" the multi interpretation of the meaning "the next parliamentary session", and limit the material content of perppu. The peak, this research initiates; (i) regulating "hal ihwal kegentingan memaksa" normatively in UU P3; (ii) strictly limit the meaning of "persidangan yang berikut"; and limit the material content of a perppu. The arrangement of these procedures is intended to provide legal certainty in order to create legal order in the stipulation of perppu into law.*

**Keywords:** regulation in lieu of laws; omnibus; structuring procedure

## ABSTRAK

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan produk hukum yang ditujukan guna mengatasi permasalahan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Namun, penetapan perppu harus tertib prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, diperlukan sebuah pengaturan prosedur penetapan perppu menjadi UU yang berkepastian guna menciptakan tertib hukum. Penelitian ini mencoba meneliti terkait keabsahan penetapan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023; dan memberikan gagasan penataan terhadap prosedur penetapan perppu menjadi UU. Dengan menggunakan penelitian hukum doktrinal yang dielaborasi dengan metode Reform-Oriented Research, penelitian ini menemukan bahwa penetapan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023 tidak memiliki keabsahan. Namun, hal ini disebabkan pengaturan prosedur penetapan perppu menjadi UU yang tidak berkepastian. Ketidakjelasan dalam menakar "hal ihwal kegentingan memaksa", interpelasi atas makna "persidangan yang berikut", dan tidak dibatasinya materi muatan suatu perppu. Puncaknya, penulis menggagas penataan prosedur penetapan perppu menjadi UU melalui (i) mengatur "hal ihwal kegentingan memaksa" secara normatif dalam UU P3; (ii) membatasi makna "persidangan yang berikut" secara ketat; dan membatasi materi muatan suatu perppu. Penataan prosedur tersebut ditujukan guna memberikan kepastian hukum agar tercipta tertib hukum dalam penetapan perppu menjadi UU.

**Kata Kunci:** perppu; omnibus; penataan prosedur

## A. Pendahuluan

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (selanjutnya disebut perppu) merupakan salah satu kewenangan ekstra Presiden di bagian kekuasaan legislasi sebagai konsekuensi dari adanya asas legalitas yang mengharuskan pemerintahan dijalankan melalui peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Secara konseptual perundang-undangan terbagi menjadi dua arti, yakni dalam arti formil (*wet in forme lezin*) dan

<sup>1</sup> Vincentius Patria Setyawan, "Asas Legalitas Dalam Perspektif Filsafat Hukum," *Justitia et Pax* 37, no. 1 (2021): 127–46, <https://doi.org/10.24002/jep.v37i1.3276>.

arti materiil (*wet in materiele zin*).<sup>2</sup> Sementara perppu merupakan bagian dari undang-undang dalam arti materiil. Hal ini dipertegas dalam Pasal 7 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) yang pada intinya menegaskan bahwa perppu memiliki kedudukan dan materi muatan setara dengan undang-undang.<sup>3</sup> Dengan demikian, perppu merupakan undang-undang dalam arti materiil sekaligus tergolong sebagai jenis peraturan perundang-undangan.

Tergolongnya perppu sebagai jenis peraturan perundang-undangan menimbulkan sejumlah konsekuensi. Di antaranya, prosedur pembentukan perppu hingga penetapan perppu menjadi undang-undang harus sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dan UU P3 (tertib prosedur) serta materi muatannya harus mengacu pada UUD NRI 1945 dan putusan pengadilan (tertib materiil/substansi). Bayu Dwi Anggono mengungkapkan tiga hal yang menjadi acuan prosedur pembentukan perppu, yakni; Pasal 22 UUD NRI 1945, Putusan MK Nomor: 138/PUU-VII/2009 (selanjutnya disebut Putusan MK 138/2009), dan UU P3.<sup>4</sup> Tiga hal tersebut harus dipenuhi secara kumulatif dalam penetapan setiap perppu, sebab tiga hal ini berkaitan dengan tertib prosedur dalam pembentukan perppu. Lebih lanjut, Bayu Dwi Anggono menjelaskan bahwa terdapat tiga ketentuan pokok dalam Pasal 22 UUD NRI 1945, yaitu; 1) Pemberian kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan perppu; 2) Kewenangan tersebut hanya dapat digunakan dalam “hal ihwal kegentingan memaksa; dan 3) Perppu yang ditetapkan harus mendapatkan persetujuan oleh DPR pada “persidangan yang berikut”<sup>5</sup>

Namun demikian, dalam praktik legislasi di Indonesia, terdapat pembentukan perppu yang tidak berdasarkan pada tertib prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup> Sebagaimana penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut perppu cipta kerja) menjadi 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) yang berujung pada polemik.<sup>7</sup> Sejumlah pihak menilai bahwa pembentukan perppu cipta kerja tidak memenuhi ketentuan prosedur, di antaranya; (i) tidak memenuhi unsur hal ihwal kegentingan memaksa; (ii) tidak mendapatkan persetujuan pada “persidangan yang berikut; dan (iii) bertentangan dengan putusan MK 91/2020. Sehingga perppu cipta kerja seharusnya dicabut dan dinyatakan tidak memiliki keberlakuan hukum.

Denny Indrayana menyatakan bahwa pemberian persetujuan oleh DPR yang telah melewati masa “persidangan yang berikut” merupakan pelanggaran terhadap norma UUD NRI 1945 dan UU P3.<sup>8</sup> Senada dengan itu, Susi Harijanti menyebut bahwa praktik legislasi tersebut tidak memenuhi syarat prosedur yang telah ditentukan oleh konstitusi.<sup>9</sup> Sedangkan menurut Fajri Nursyamsi seharusnya perppu cipta kerja dicabut dan dinyatakan tidak memiliki keberlakuan hukum, sebab tidak kunjung mendapatkan persetujuan

2 Andi Desmon, “Kedudukan Omnibus Law Dalam Sistem PerundangUndangan Indonesia,” *Krtha Bhayangkara* 15, no. 2 (2021): 309–18, <https://doi.org/10.31599/krtha.v15i2.826>.

3 Pasal 7 dan 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

4 Bayu Dwi Anggono, “*Nasib Perppu Cipta Kerja*”, (2023), *Kompas.id*. Diakses tanggal 7 November 2023, <<https://www.kompas.id/baca/opini/2023/03/09/nasib-perppu-cipta-kerja>>.

5 Bayu Dwi Anggono.

6 Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2020).

7 Ady Thea Da, “Akademisi Ini Beberkan 3 Kejanggalan Perppu Cipta Kerja”, (2023), *Hukum Online.Com*. Diakses Tanggal 28 Desember 2023, [Https://www.Hukumonline.Com/Berita/A/Akademisi-Ini-Beberkan-3-Kejanggalan-Perppu-Cipta-Kerja-Lt63d8ad6ad9e75/?Page=3](https://www.Hukumonline.Com/Berita/A/Akademisi-Ini-Beberkan-3-Kejanggalan-Perppu-Cipta-Kerja-Lt63d8ad6ad9e75/?Page=3) .

8 Denny Indrayana, “Perppu Ciptaker, Pelanggaran Konstitusi Berjamaah, dan Ancaman Pemilu 2024”, (2023), *Integrity Law Firm*, Diakses tanggal 29 Desember 2023, <<https://integritylawfirms.com/indonesia/2023/03/21/perppu-ciptaker-pelanggaran-konstitusi-berjamaah-dan-ancaman-pemilu-2024/>>.

9 Ady Thea DA, “Guru Besar Ini Sebut Perppu Cipta kerja Tak Penuhi Syarat Konstitusi”, (2023), *Hukum Online.com*. Diakses tanggal 29 Desember 2023, <<https://www.hukumonline.com/berita/a/guru-besar-ini-sebut-perppu-cipta-kerja-tak-penuhi-syarat-konstitusi-lt63f334d0c4865/?page=2>>.

dalam masa “persidangan yang berikut”.<sup>10</sup> Sementara, di sisi lain, Bayu Dwi Anggono berpendapat bahwa situasi yang dihadapi oleh perppu cipta kerja belum diatur dalam UU P3 sehingga terjadi kekosongan hukum yang memerlukan penyelesaian melalui perspektif ketatanegaraan.<sup>11</sup>

Akhirnya polemik prosedural formil dalam pembentukan perppu cipta kerja hingga penetapannya menjadi undang-undang berujung pada pengujian formil di MK yang menguji dua hal, yakni unsur “ihwal kegentingan memaksa” dalam penerbitan perppu cipta kerja dan proses pemberian persetujuan oleh DPR dalam masa “persidangan yang berikut”. Puncaknya, Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023 (selanjutnya disebut putusan MK 54/2023) memutuskan menolak permohonan uji formil UU 6/2023 dan menyatakan bahwa prosedur formil UU 6/2023 sudah sesuai ketentuan konstitusi.<sup>12</sup> Lebih lanjut, MK memberikan tafsir konstitusional mengenai pemaknaan waktu “persidangan yang berikut”, di antaranya; 1) masa sidang DPR pada saat perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; 2) masa sidang pertama DPR setelah perppu diajukan oleh Presiden Kepada DPR; dan 3) masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR.<sup>13</sup> Dengan demikian, pemaknaan terkait waktu konstitusional “persidangan yang berikut” telah terjawab dalam Putusan MK 54/2023.

Namun demikian, masih terdapat sejumlah problematika dalam prosedur penetapan perppu menjadi undang-undang. *Pertama*, indikator dalam menakar “ihwal kegentingan memaksa”. Tidak adanya ketentuan normatif yang jelas perihal “ihwal kegentingan memaksa” membuat penetapan perppu berujung pada polemik. Pemberian kewenangan objektivitas pada DPR perihal mengukur “ihwal kegentingan memaksa” menjadi kurang efektif apabila tidak adanya ketentuan norma yang secara jelas mengatur “ihwal kegentingan memaksa”. Sebab, sering kali DPR lebih mempertimbangkan legitimasi politik daripada kebenaran yuridis dalam membuat suatu keputusan. *Kedua*, timbulnya ketidakpastian hukum dalam Putusan MK 54/2023, sebab MK memberikan tafsir konstitusional terkait makna konstitusional “persidangan yang berikut” yang pada intinya menambah masa sidang pemberian persetujuan perppu menjadi dua masa sidang DPR setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR. Hal ini tentunya akan menunda kepastian terhadap jaminan keabsahan dan keberlanjutan perppu, serta akan mengurangi unsur kegentingan, kemendesakan dan kesementaraan dalam suatu perppu. *Ketiga*, tidak adanya batasan yang jelas mengenai materi muatan yang dapat diatur dalam suatu perppu.

Diskursus tersebut menimbulkan sejumlah permasalahan yang akan dijawab oleh artikel ini. *Pertama*, bagaimana keabsahan prosedur penetapan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023? *Kedua*, bagaimana penataan prosedur penetapan perppu menjadi UU dalam sistem perundang-undangan di Indonesia?

Teori yang relevan dalam penelitian ini adalah teori hukum tata negara darurat, konsep peraturan perundang-undangan darurat, dan teori ilmu perundang-undangan. Hukum tata negara darurat adalah praktik ketatanegaraan yang berfokus pada kondisi negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*).<sup>14</sup> Andrey Heywood mengemukakan bahwa *states of emergency* merupakan deklarasi khusus guna menangani sebuah ancaman luar biasa.<sup>15</sup> Sedangkan, Herman Sihombing mendefinisikan keadaan darurat sebagai segenap wewenang negara secara luar biasa guna menghapus keadaan darurat dalam waktu secepat

10 Ady Thea DA.

11 Anggono, Bayu Dwi. “Jalan Terjal Perbaikan UU Cipta Kerja.” (2023). *Kompas*, Diakses tanggal 29 Desember 2023, <<https://www.kompas.id/artikel/jalan-terjal-perbaikan-uu-cipta-kerja>>.

12 Lihat Amar Putusan dalam Putusan MK 54/2023.

13 Pendapat Mahkamah dalam sub-Paragraf [3.17] Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023.

14 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007). h. 58.

15 Andrew Heywood sebagaimana dikutip dalam Fikri Hadi & Farina Gandryani, “Status Darurat Kesehatan Akibat Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia” (2022) 15:3 Arena Hukum 582-609.

mungkin.<sup>16</sup> Sementara dalam perspektif filosofis, F. Budi Hardiman mendefinisikan keadaan darurat sebagai sebuah kondisi luar biasa yang membawa suatu negara dalam keadaan krisis tatanan politis dan konstitusi.<sup>17</sup>

Sedangkan, peraturan perundang-undangan darurat merupakan sarana penyelesaian permasalahan hukum dengan cepat apabila dalam keadaan darurat belum terdapat pranata hukum guna menyelesaikan permasalahan tersebut.<sup>18</sup> Sementara, teori ilmu perundang-undangan merupakan suatu ilmu interdisipliner yang mengkaji mengenai pembentukan peraturan negara.<sup>19</sup> Ketiga teori tersebut digunakan untuk melihat sejauh mana keabsahan prosedur penetapan suatu perppu itu ditaati, khususnya dalam pemenuhan unsur "hal ihwal kegentingan memaksa", pemberian persetujuan dalam masa "persidangan yang berikut", dan tidak adanya pertentangan antara substansi perppu dengan putusan pengadilan sebelumnya.

Artikel ini menggunakan penelitian hukum doktrinal serta dielaborasi dengan metode *Reform-Oriented Research*.<sup>20</sup> Penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang berfokus pada permasalahan dan tujuan penelitian yang mengacu pada teori hukum, kaidah-kaidah hukum, asas-asas hukum, pengertian-pengertian hukum dan lain sebagainya.<sup>21</sup> Penelitian hukum doktrinal digunakan untuk memeriksa aturan hukum mengenai prosedur penetapan perppu menjadi undang-undang.<sup>22</sup> Sedangkan metode *Reform-Oriented Research* digunakan dalam memberikan evaluasi terhadap kelayakan sebuah aturan hukum yang ada serta memberi rekomendasi terhadap perubahan terhadap aturan yang berlaku.<sup>23</sup> Metode ini berdasar pada metodologi riset reformasi hukum guna memberikan saran tentang perubahan hukum yang berlaku.<sup>24</sup> Puncaknya, metode ini akan memberi usulan perubahan pada hukum yang berlaku (reformasi hukum).<sup>25</sup> Selain itu, dalam menganalisis isu hukum yang ada, artikel ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan dan pendekatan historis.

## B. Pembahasan

### B.1 Keabsahan Prosedur Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Kehadiran peraturan perundang-undangan dalam negara hukum memantik sebuah kajian tentang keabsahan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Bayu Dwi Anggono menyebut bahwa tertib prosedur formil dan tertib prosedur materiil/substansi merupakan unsur penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Senada dengan itu, Adam Muhshi menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi keabsahan formil dan keabsahan materiil sebagai upaya mengristalisasi keadilan.<sup>26</sup> Oleh karenanya, pembentukan perppu yang masih tergolong peraturan perundang-undangan, wajib melewati mekanisme tertib prosedur formil dan tertib prosedur materiil.

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan kewenangan menetapkan perppu kepada Presiden dalam kondisi "hal ihwal kegentingan memaksa". Kondisi "hal ihwal kegentingan memaksa" merupakan

16 Herman Sihombing, *Hukum Tata negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996). h. 26.

17 Francisco Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris* (PT. Kanisius, 2007). h. 149.

18 Fitra Arsil & Qurrrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19" (2020) 50:2 Jurnal Hukum Pembangan 423.

19 Roy Marthen Monti, *Ilmu Perundang Undangan*, 2019. h. 12.

20 Terry C. M. Hutchinson, Terry Hutchinson. *Researching and Writing in Law*. Thomson Reuters/Lawbook Company (2010). p. 7.

21 Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (2007). p. 56.

22 Mike McConvilleMike, éd, *Research Methods For Law* (Edinburgh University Press, 2017). p. 20-21.

23 A'an Effendi, Dyah Octorina Susanti dan Rahmadi Indra Tektona, *Penelitian Hukum Doktrinal* (2019). p. 34.

24 A'an Effendi.

25 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Pernada Media (2013). p. 141.

26 Adam Muhshi dalam Willa Wahyuni, "Mengenal Konsep Keabsahan Presumptio Iustae Causa", (2023), *Hukum Online.com*. Diakses tanggal 17 Maret 2024, <<https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-konsep-keabsahan-asas-presumptio-iustae-causa-1t64c256f303078/>>.

subjektivitas Presiden. Namun, dalam prinsip pembatasan kekuasaan, makna "hal ihwal kegentingan memaksa" harus mengacu pada putusan MK 138/2009.<sup>27</sup> Selanjutnya, perppu yang ditetapkan Presiden harus melewati mekanisme objektivitas di DPR Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>28</sup> Hal ini berkaitan dengan status hukum perppu selanjutnya, sebab berbeda dari undang-undang biasa, perppu memiliki waktu keberlakuan yang terbatas.<sup>29</sup> Perppu hanya memiliki batas keberlakuan sampai dengan "persidangan yang berikut" setelah perppu ditetapkan. Setelah itu, perppu harus mendapatkan sikap tegas dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) antara memberikan persetujuan terhadap perppu atau tidak memberikan persetujuan terhadap perppu.<sup>30</sup>

Lebih lanjut, Pasal 52 UU P3 menyatakan bahwa perppu harus diajukan kepada DPR dalam "persidangan yang berikut".<sup>31</sup> Setelahnya, DPR berwenang dalam memberikan persetujuan dan tidak memberikan persetujuan terhadap perppu yang diajukan oleh Presiden.<sup>32</sup> Persetujuan tersebut harus diberikan oleh DPR dalam rapat paripurna.<sup>33</sup> Perppu yang disetujui akan ditetapkan menjadi undang-undang. Sedangkan perppu yang tidak disetujui harus dicabut dan dinyatakan tidak memiliki keberlakuan hukum.<sup>34</sup>

Proses penetapan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023 memantik sebuah polemik. Betapa tidak, proses pembentukan hingga penetapannya menjadi UU 6/2023 tidak memenuhi sejumlah prosedur yang telah dipersyaratkan. *Pertama*, pembentukan perppu cipta kerja tidak memenuhi unsur "hal ihwal kegentingan memaksa". Pada prinsipnya, keadaan "hal ihwal kegentingan memaksa" merupakan sebuah kondisi yang memerlukan peraturan hukum secara cepat.<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa "hal ihwal kegentingan memaksa" cenderung berfokus pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi untuk diterbitkan dalam waktu yang terbatas.<sup>36</sup> Sedangkan Bagir Manan mengungkapkan dua unsur yang harus terpenuhi dalam keadaan "hal ihwal kegentingan memaksa", yakni krisis dan kemendesakan. Suatu krisis ditandai dengan adanya gangguan yang menimbulkan kegentingan dan sifat yang mendadak (*a grave and sudden disturbance*).<sup>37</sup> Sedangkan, kemendesakan ditafsirkan sebagai keadaan yang tidak terprediksi atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) yang apabila tidak ditangani segera akan menimbulkan gangguan pada masyarakat atau pemerintah.<sup>38</sup>

Lebih lanjut, putusan MK 138/2009 memberikan tafsir konstitusional mengenai apa yang dimaksud "hal ihwal kegentingan memaksa", yakni: i) adanya keadaan-mendesak untuk menyelesaikan masalah secara cepat berdasarkan Undang-undang; ii) Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada (kekosongan hukum) atau undang-undangnya ada tetapi belum memadai untuk menyelesaikan masalah;

27 Nia Hasna Triadi Dupri Fitirawati Zaidir & Arfa Arfa, "Analisis Perpu Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2022" (2022) 2:3 Limbago J Const Law 361-377.

28 Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 tentang Peraturan Pemerintah Harus Mendapatkan Persetujuan DPR dalam Persidangan.

29 Reza Fikri Febriansyah, "Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia" (2018) 6:4 Jurnal Legislasi Indonesia 667-682.

30 Ali Marwan Hsb, "Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ( Compelling Circumstances of the Enactment Government Regulation in Lieu of Law)," *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 14 N0 (2017): 114.

31 Makna "persidangan yang berikut" dalam Pasal 52 merupakan masa sidang pertama DPR setelah perppu ditetapkan. Lihat Penjelasan Pasal 52 UU 12/2011 tentang P3.

32 Pasal 52 ayat (3) UU 12/2012 tentang UU P3 Juncto Pasal 71 huruf b UU 17/2014 tentang MD 3.

33 Pasal 52 ayat (3), Pasal 66, 67 UU 12/2011 tentang UU P3 dan Pasal 170 UU 17/2014 tentang MD 3.

34 Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan: "Jika tidak mendapatkan persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".

35 Didik Suhariyanto, "Problematika Penetapan Perppu Kondisi Negara Problems of the Determination of Country Conditions in Emergency in the Legal System In," *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021): 190-207.

36 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cetakan ke-2 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006). h. 154-155.

37 Bagir Manan dalam Moza Dela Funika MOZA, Aryo Akbar Aryo & Asri Muhammad Saleh Asri, "Tinjauan Yuridis Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Menakar Negara Berada Dalam Ikhwal Kegentingan Memaksa Oleh Presiden" (2022) 7:2 *Jurnal Panorama Hukum* 100-109.

38 Moza, Moza Dela Funika, Aryo Akbar Aryo, And Asri Muhammad Saleh Asri. "Tinjauan Yuridis Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Menakar Negara Berada Dalam Ikhwal Kegentingan Memaksa Oleh Presiden." *Jurnal Panorama Hukum* 7, No. 2 (2022): 100–109. [Https://Doi.Org/10.21067/Jph.V7i2.7511](https://Doi.Org/10.21067/Jph.V7i2.7511).

dan iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diselesaikan dengan prosedur pembuatan undang-undang biasa. Berdasarkan hal tersebut, sejumlah hal yang harus terpenuhi, di antaranya; keadaan mendesak yang memerlukan UU sebagai penyelesaian; kekosongan hukum atau UU tidak memadai; dan kekosongan hukum tidak dapat diselesaikan melalui prosedur pembuatan UU biasa.

Mengingat bahwa perppu cipta kerja merupakan Salinan dari UU 11/2020 yang berdasarkan Putusan MK 91/2020 dinyatakan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), maka UU 11/2020 sejatinya masih memiliki keberlakuan hukum. Terlebih, dalam putusan *a quo*, MK meminta pembentuk UU (Presiden dan DPR) guna memperbaiki prosedural pembentukan UU 11/2020 dengan jangka waktu 2 Tahun. Artinya, payung hukum guna mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh perppu cipta kerja sebetulnya masih terakomodir dalam UU 11/2020 yang masih berlaku. Sebab, materi muatan antara perppu cipta kerja dan UU 11/2020 relatif sama. Sehingga keadaan “hal ihwal kegentingan memaksa” berdasarkan putusan MK 138/2009 tidak terpenuhi dalam penetapan perppu cipta kerja.

*Kedua*, penetapan perppu cipta kerja tidak mendapatkan persetujuan pada masa “persidangan yang berikut”. Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 pada intinya menyatakan bahwa perppu yang ditetapkan Presiden harus mendapatkan persetujuan oleh DPR dalam masa “persidangan yang berikut”. Terdapat dua hal pokok yang harus dipenuhi dalam pemberian persetujuan, yakni pada “persidangan yang berikut” dan dalam rapat paripurna.<sup>39</sup> Hal ini menegaskan bahwa pemberian persetujuan oleh DPR menjadi syarat penting keberlanjutan suatu perppu menjadi sebuah UU.<sup>40</sup>

Sejatinya, UUD NRI 1945 tidak mengatur secara lebih lanjut, apa yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut”. Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, makna “persidangan yang berikut” sering kali dikaitkan dengan penjelasan Pasal 52 ayat (2) UU P3 yang diartikan sebagai masa sidang pertama DPR setelah perppu ditetapkan. Hal ini senada dengan pendapat Bayu Dwi Anggono yang mengutip penjelasan Pasal 52 UU P3 dalam menjelaskan makna dari “persidangan yang berikut”<sup>41</sup> Lebih lanjut, Yusril Ihza Mahendra menyatakan bahwa maksud dari frasa “persidangan yang berikut” adalah masa sidang DPR setelah masa reses, setelah perppu ditetapkan oleh Presiden.<sup>42</sup> Sementara, Titi Anggraini juga menyatakan bahwa frasa “persidangan yang berikut” berarti masa sidang pertama DPR setelah perppu itu ditetapkan.<sup>43</sup>

Terlebih, situasi kebatinan perumus UUD dalam sidang BPUPKI selalu menekankan pentingnya persoalan waktu dalam keadaan genting. Sebagaimana yang disampaikan oleh Sutardjo “...Paduka Tuan Ir. Soekarno tadi memperingatkan kepada kita bahwa kita menghadapi saat jang amat penting, tidak usah diterangkan tuan Ketua, tetapi amat genting djuga. Tidak halnya marilah kita jangan membuang banjak waktu,...”<sup>44</sup> Pendapat Sutardjo menekankan bahwa keadaan genting harus disikapi dengan waktu yang cepat dan terbatas. Hal ini diperkuat dalam putusan MK 43/2020 yang pada intinya menyatakan bahwa “persidangan yang berikut” ialah masa sidang DPR setelah masa reses, setelah perppu ditetapkan dan diajukan oleh Presiden. Sebab, hal ini berkaitan dengan adanya kegentingan sebagai syarat absolut terbitnya perppu. Terlebih, pengaturan waktu bagi DPR bukan berkaitan dengan terbitnya perppu, melainkan pada pemberian jaminan kepastian hukum terhadap keabsahan maupun sifat keberlangsungan perppu. Dengan demikian, makna “persidangan yang berikut” ialah masa sidang pertama setelah perppu ditetapkan oleh Presiden.

39 Pasal 52 ayat (4) UU P3 yang pada intinya menyatakan bahwa pemberian persetujuan DPR harus diberikan dalam rapat paripurna.

40 Hartono, “Kewenangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011” (2020) *Maleo Law Journal* 4:July 1-23.

41 Anggono, Bayu Dwi.

42 *Dissenting Opinion* Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams Sub-Paragraf [6.12].

43 Titi Anggraini, “Anomali Hukum Perppu Pemilu”, (2023), *Humas Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Diakses tanggal 27 Maret 2024, <<https://law.ui.ac.id/anomali-hukum-perppu-pemilu-oleh-titi-anggraini/>>.

44 Sekretariat Negara, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKU-UUD1945* (1945). p. 256.

Mengingat bahwa perppu cipta kerja ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 30 Desember 2022, tepat pada masa persidangan II DPR dalam rentang 1 November 2022 hingga 9 Januari 2023. Maka, secara kalkulatif, seharusnya pemberian persetujuan oleh DPR berada pada masa persidangan III DPR, yakni dalam rentang 10 Januari hingga 13 Maret 2023. Namun, pemberian persetujuan oleh DPR di rapat paripurna baru diberikan pada tanggal 21 Maret 2023, tepat pada masa sidang IV DPR dalam rentang 14 Maret hingga 15 Mei 2023. Hal ini tentunya bertentangan dengan Pasal 22 UUD NRI 1945, Pasal 52 UU P3 dan Putusan MK 43/2020. Pemberian persetujuan terhadap perppu cipta kerja sejatinya telah habis waktu (*time out*) berbarengan dengan habisnya masa persidangan III DPR pada tanggal 13 Maret 2023. Sehingga, seharusnya perppu cipta kerja dicabut dan dinyatakan tidak memiliki keberlakuan hukum, sebab tidak disetujui di rapat paripurna dalam masa “persidangan yang berikut”.

Adapun persetujuan DPR pada tanggal 15 Februari tidak dapat dikatakan sebagai persetujuan yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI 2945, sebab persetujuan harus diberikan di tingkat rapat paripurna. Mahfud MD dalam *concurring opinion* putusan MK 138/2009 menyatakan bahwa perppu yang tidak secara tegas mendapatkan persetujuan mestinya tidak dapat dijadikan UU.<sup>45</sup> Senada dengan itu, Daniel Yusmic P. Foekh yang menyatakan bahwa pemberlakuan terhadap perppu yang tidak mendapatkan persetujuan merupakan bentuk pelanggaran terhadap “kediktatoran”.<sup>46</sup> Dengan demikian, perppu cipta kerja tidak dapat dijadikan UU, sebab tidak mendapatkan persetujuan secara tegas oleh DPR dalam masa “persidangan yang berikut”.

*Ketiga*, perppu cipta kerja bertentangan dengan putusan MK 91/2020. Perlu diingat kembali bahwa perppu cipta kerja merupakan salinan dari UU 11/2020 yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dalam putusan MK 91/2020. Dalam putusan *a quo*, MK menyatakan bahwa perppu cipta kerja mengalami cacat formil. Sehingga harus dilakukan perbaikan secara prosedur dengan menyerap aspirasi masyarakat secara bermakna (*meaningfull participation*) dan memasukkan metode *omnibus* dalam UU P3. MK memberikan jangka waktu 2 tahun kepada Presiden dan DPR guna memperbaiki masalah prosedural dalam UU 11/2020.

Bayu Dwi Anggono menyatakan bahwa maksud dari MK memberikan jangka waktu 2 tahun untuk perbaikan karena jangka waktu tersebut dianggap cukup untuk mengadopsi metode *omnibus* menjadi ketentuan baku yang kemudian dapat dijadikan landasan hukum, sekaligus dilakukannya perbaikan dengan memenuhi asas keterbukaan dalam pembentukan UU 11/2020.<sup>47</sup> Namun, bukannya memperbaiki prosedur UU/2020 dengan prosedur biasa, Presiden justru menetapkan perppu cipta kerja sebagai pilihan dalam menjalankan Putusan MK 91/2020. Padahal, penetapan perppu tidak mengakomodir prinsip partisipasi bermakna dalam pembentukan UU biasa. Sehingga, penetapan perppu sebagai upaya perbaikan UU/2020 tidak sejalan dengan putusan MK 91/2020. Dengan demikian, Presiden dan DPR telah melakukan ketidakpatuhan terhadap konstitusi (*constitutional disobedience*).<sup>48</sup>

Namun, meskipun pelanggaran tertib prosedur formil dan tertib prosedur materiil secara nyata dilakukan oleh Presiden dan DPR dalam menetapkan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023. Hal tersebut tidak dijadikan sebagai pertimbangan oleh mayoritas hakim MK dalam memutus permohonan 54/2023. Padahal, UU 6/2023 yang berasal dari perppu cipta kerja merupakan produk hukum yang tidak melewati prosedur tertib hukum. Dalam putusan MK 54/2023, justru MK meloloskan UU 6/2023 sebagai UU yang

45 Putusan MK No. 138 Tahun 2009 (2009).

46 Daniel Yusmic P. Foekh, *Perppu Dalam Teori Dan Praktik* (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2021).

47 Bayu Dwi Anggono, “Jalan Terjal Perbaikan UU Cipta kerja”, (2023), *Kompas.id*. Diakses tanggal 29 Desember 2023, <<https://www.kompas.id/baca/opini/2023/01/03/jalan-terjal-perbaikan-uu-cipta-kerja>>.

48 Aprilian Sumodiningrat, “Constitutional Disobedience Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Terhadap Perppu Cipta Kerja” (2023) 2:1 *Constitution Journal* 59-84.

konstitusional. Lebih lanjut, MK memberikan tafsir konstitusional terhadap makna “persidangan yang berikut” yang pada intinya dua masa sidang setelah perppu diajukan Presiden kepada DPR. Hal ini tentunya berimplikasi pada kepastian hukum suatu perppu, sebab dengan adanya tafsir konstitusional yang baru, jangka waktu pemberian persetujuan akan berlangsung lebih lama dan panjang. Hal tersebut akan mengakibatkan tertundanya jaminan kepastian hukum terhadap keabsahan dan sifat keberlangsungan suatu perppu, sehingga akan timbul ketidakpastian terhadap prosedur penetapan perppu menjadi UU. Selain itu, penambahan masa keberlakuan perppu akan berdampak pada mereduksinya unsur kegentingan memaksa sebagai syarat absolut terbitnya suatu perppu.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditarik suatu inti sari kepenulisan bahwa penetapan perppu cipta kerja tidak memenuhi unsur “hal ihwal kegentingan memaksa”, tidak mendapatkan persetujuan dalam “persidangan yang berikut”, dan bertentangan dengan putusan MK 91/2020. Sehingga seharusnya perppu cipta kerja dicabut dan dinyatakan tidak memiliki keberlakuan hukum. Namun, putusan MK 54/2023 telah memberi jalan terhadap suatu produk hukum yang cacat secara prosedur untuk berlaku dan mengikat secara umum. Terlebih, tafsir konstitusional yang diciptakan MK dalam putusan *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap keabsahan dan sifat keberlangsungan suatu perppu, sekaligus mereduksi unsur kegentingan memaksa sebagai syarat absolut terbitnya suatu perppu. Dengan demikian, masih terdapat sejumlah problematika dalam prosedur penetapan perppu menjadi UU. Oleh karenanya, dibutuhkan kajian secara komprehensif guna melakukan penataan terhadap prosedur penetapan perppu menjadi UU agar memberikan jaminan kepastian hukum guna terciptanya tertib hukum prosedur penetapan perppu menjadi UU.

## B.2 Penataan Prosedur Penetapan Perppu Menjadi UU Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

Problematika tidak tertib hukum yang dihadapi dalam penetapan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023 bukan saja disebabkan oleh “kediktatoran” Presiden dan “kelalaian” DPR, namun juga diperburuk oleh ketidakpastian pengaturan mengenai prosedur penetapan perppu hingga penetapannya menjadi UU. Di antaranya; (i) ketidakjelasan indikator “hal ihwal kegentingan memaksa”; (ii) interpelasi (kekaburuan) makna “persidangan yang berikut; dan (iii) tidak terbatasnya materi muatan dalam perppu. Padahal, kepastian hukum dalam prosedur penetapan perppu hingga penetapannya menjadi UU adalah syarat mutlak guna terciptanya tertib hukum dalam penetapan perppu.

Apabila merujuk pada sejumlah negara di Amerika Latin, seperti Brazil, Argentina dan Ekuador, sejumlah negara tersebut memiliki pengaturan yang ketat mengenai penetapan suatu perppu. Brazil memiliki peraturan yang setara dengan Perppu, dikenal sebagai *Medidas Provisórias* (MP), atau Tindakan Sementara. Pasal 62 Konstitusi Brazil menyatakan bahwa dalam keadaan mendesak dan relevan (*relevance and urgency*), Presiden dapat mengambil tindakan sementara yang mempunyai kekuatan hukum.<sup>49</sup> Kriteria mendesak ditandai dengan penanganan suatu masalah yang memerlukan tindakan segera. Sedangkan, kriteria relevan dikaitkan dengan situasi yang dihadapi oleh negara, sehingga MP tidak boleh dikeluarkan untuk mengatur masalah tertentu seperti hak-hak individu yang tidak dapat dicabut, hukum pidana, anggaran negara, dan pajak.<sup>50</sup> Lebih lanjut, MP yang diterbitkan oleh Presiden harus segera diajukan

49 Article 62 Konstitusi Brazil menyatakan “*In relevant and urgent cases, the President of the Republic may adopt provisional measures with the force of law; such measures shall be submitted immediately to the National Congress.*”.

50 Article 62 (1) Konstitusi Brazil menyatakan “*Provisional measures may not be issued on matters (i) with respect to: (a) nationality, citizenship, political rights, political parties and electoral law; (b) criminal law, criminal procedure and civil procedure; (c) organization of the Judiciary and the Public Ministry, as well as the careers and guarantees of their members; (d) multi-year plans, budgetary directives, budget and additional and supplementary credits. (ii) that deal with detention or sequestration of property, popular savings or any other financial assets. (iii) that are reserved for complementary law. (iv) that have already been regulated in a bill approved by the National Congress which is awaiting the approval or veto of the President Republic.*”

ke Kongres Nasional (terdiri dari Dewan Perwakilan dan Senat) untuk dinilai konstitusionalitasnya. Setelahnya, MP memiliki jangka waktu keberlakuan selama 60 hari, dan dapat diperpanjang sekali lagi selama 60 hari.<sup>51</sup> Akan tetapi, perpanjangan ini tidak dapat berlaku apabila MP telah secara nyata ditolak oleh Kongres Nasional.<sup>52</sup> MP yang disetujui akan secara resmi berlaku permanen sebagai UU, sementara apabila ditolak oleh Kongres Nasional maka MP tidak lagi memiliki keberlakuan hukum serta tidak dapat diajukan kembali dalam masa periode Kongres pada saat itu (*reissue*). Dalam praktiknya, MP biasa digunakan dalam sejumlah hal seperti krisis ekonomi, bencana alam, dan keadaan darurat kesehatan.

Pembatasan mengenai jangka waktu keberlakuan suatu MP dan larangan untuk melakukan praktik *reissue* atau menetapkan kembali suatu MP yang kehabisan waktu atau ditolak oleh kongres memberi pesan bahwa apabila suatu perppu telah melewati jangka waktu 60 (enam puluh) hari dan satu kali masa perpanjangan, akan tetapi kongres belum secara tegas memberikan keputusan antara menyetujui atau menolak MP, maka MP tersebut dianggap tidak memiliki keberlakuan hukum. Di sisi lain, terdapat juga aturan mengenai prioritas pembahasan suatu MP oleh kongres di parlemen. Apabila selama 45 (empat puluh lima) hari kongres belum juga ada keputusan mengenai keberlangsungan MP yang ditetapkan Presiden Brazil, maka semua agenda pembahasan di parlemen harus ditunda, kemudian kongres memprioritaskan pembahasan MP.<sup>53</sup> Selain itu, apabila MP kehilangan keberlakuan, maka kongres wajib menerbitkan UU yang mengatur mengenai hubungan hukum yang sudah terjadi sebagai implikasi dari ditetapkannya MP. Apabila kongres belum menerbitkan UU tersebut, maka klausul-klausul dalam MP mengenai hal tersebut tetap dianggap berlaku.<sup>54</sup>

Sedangkan di Argentina, aturan setingkat perppu dikenal dengan istilah *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU), yang memiliki arti Dekrit Kebutuhan dan Urgensi. Hal ini diatur dalam Pasal 99 ayat (3) Konstitusi Argentina, yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan DNU dalam keadaan darurat yang memerlukan tindakan segera dan tidak dapat ditunda.<sup>55</sup> Kriteria kebutuhan dan urgensi (*exceptional circumstances* atau *necessity and urgency*) dalam penetapan DNU berkaitan dengan keadaan kebutuhan dan urgensi yang nyata. DNU tidak dapat digunakan untuk mengatur masalah tertentu seperti hukum pidana, perpajakan, sistem pemilihan, dan pengaturan sistem federal.<sup>56</sup> Setalah DNU ditetapkan, Presiden memiliki waktu 10 (sepuluh) hari untuk mengajukan DNU kepada Kongres Nasional (terdiri dari Dewan Perwakilan dan Senat). Kongres juga memiliki waktu selama 10 (sepuluh) hari untuk memutuskan menyetujui atau tidak menyetujui DNU yang ditetapkan Presiden.<sup>57</sup> DNU yang disetujui akan menjadi UU secara permanen, sedangkan apabila salah satu majelis tidak menyetujui, maka DNU tersebut tidak memiliki keberlakuan hukum. Dalam praktiknya, DNU sering digunakan dalam keadaan darurat seperti krisis ekonomi, bencana alam, keadaan darurat kesehatan, dan keadaan mendesak lainnya yang

51 Article 62 (3) Konstitusi Brazil menyatakan “provisional measures shall lose their effectiveness as of the day of their issuance if they are not converted into law within a period sixty days, which may be extended once, in the terms of for an equal period.”.

52 Article 62 (10) Konstitusi Brazil menyatakan “Re-edition, in the same legislative session, of a provisional measure that has been rejected or that has lost its efficacy by the running of time, is forbidden.”..

53 Article 62 (6) Konstitusi Brazil menyatakan “If it has not been considered within forty-five days, counting from its publication date, the provisional measure shall enter a regime of urgency. Subsequently, in each of the Houses of the National Congress, all other legislative deliberations of the House to which it was presented should be suspended until it is finally voted upon.”.

54 Article 62 (11) Konstitusi Brazil menyatakan “If the legislative decree referred to in Article 62 (3) is not issued within sixty days after rejection or loss of efficacy of a provisional measure, the legal relations constituted under it or stemming from acts practiced during the time it was in effect shall remain in effect and shall be governed by these measures.”.

55 Article 99 (3) Konstitusi Argentina menyatakan “Only when exceptional circumstances make it impossible to follow the regular procedures provided by this Constitution for the passing of laws.”.

56 Article 99 (3) Konstitusi Argentina “the situation does not involve rules that regulate criminal, tax, or electoral matters or the regime governing political parties.”.

57 Article 99 (3) Konstitusi Argentina “Within the term of ten days, the Chief of the Ministerial Cabinet shall personally submit the decision to the consideration of the Joint Standing Committee of Congress, which shall be composed according to the proportion of the political representation of the parties in each House. Within the term of ten days, this committee shall submit its report to the plenary meeting of each House for its specific consideration and it shall be immediately discussed by both House. A special law enacted with the absolute majority of all the members of each House shall regulate the procedure and scope of Congress participation.”.

memerlukan tindakan segera.

Sementara di Ekuador, peraturan setingkat perppu dikenal dengan sebutan *Decretos-Ley* (DL) atau Dekrit Hukum. DL diatur dalam Pasal 140 Konstitusi Ekuador yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Presiden guna menetapkan dekret dalam keadaan darurat.<sup>58</sup> Keadaan darurat dalam konstitusi. Ekuador dimaknai sebagai suatu keadaan genting yang memerlukan tindakan segera (*urgent on economic matters*). Setelah DL ditetapkan, maka *National Assembly* (Majelis Nasional) memiliki jangka waktu 30 (tiga puluh) hari untuk memberikan keputusan antara menyetujui, mengubah atau tidak menyetujui DL.<sup>59</sup> Apabila majelis nasional tidak segera memberikan keputusan terhadap DL dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, maka Presiden Ekuador dapat memberlakukan DL sebagai hukum yang mengikat.<sup>60</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa peraturan setingkat perppu di sejumlah negara Amerika Latin diatur secara lebih komprehensif mengenai batasan keadaan darurat, masa keberlakuan dan materi muatan suatu perppu tersebut. Sejumlah hal tersebut dapat diadopsi dalam prosedur penetapan perppu di Indonesia, khususnya dalam menakar keadaan genting yang memaksa, masa keberlakuan perppu dan materi muatan yang diatur dalam suatu perppu, sehingga nantinya memberikan kepastian hukum dan menciptakan tertib hukum prosedur penetapan perppu di Indonesia.

Penataan prosedur tersebut terdiri dari tiga (3) tahapan. *Pertama*, pembatasan terhadap penetapan perppu melalui “hal ihwal kegentingan memaksa” yang diatur secara normatif. Sebagaimana di Brazil yang menggunakan frasa “*relevance and urgency*”, Argentina yang mengenal istilah “*exceptional circumstances*” atau “*necessity and urgency*”, dan Ekuador dengan sebutan “*urgent and economic matters*”. Di Indonesia, syarat penetapan perppu dikenal dengan sebutan “hal ihwal kegentingan memaksa” yang kemudian diperjelas dalam putusan MK 138/2009. Namun, dalam konteks penetapan perppu cipta kerja, Presiden dan DPR mengacuhkan syarat “hal ihwal kegentingan memaksa”. Di antaranya: (i) penetapan perppu cipta kerja tidak berdasarkan suatu masalah yang membutuhkan penyelesaian secara cepat melalui UU; (ii) tidak terjadi kekosongan hukum mengenai materi muatan yang diatur dalam perppu cipta kerja ataupun UU 11/2020 telah cukup memadai, sebab perppu cipta kerja merupakan Salinan UU 11/2020; dan (iii) materi muatan perppu cipta kerja seharusnya dapat diatasi dengan pembentukan UU prosedur biasa. Hal ini kembali mempertegas bahwa Presiden dan DPR hanya mementingkan legitimasi politik daripada kebenaran yuridis dalam penetapan perppu cipta kerja. Sehingga praktik semacam ini melahirkan preseden buruk terkait tertib hukum dalam prosedur penetapan perppu. Oleh karenanya, perlu pengaturan “hal ihwal kegentingan memaksa” secara normatif dalam UU P3 guna memberi batasan terhadap Presiden dalam menetapkan perppu dan acuan bagi DPR dalam menilai konstitusionalitas suatu perppu.

*Kedua*, pembatasan terhadap masa keberlakuan perppu melalui pemaknaan “persidangan yang berikut” secara ketat. Pentingnya persoalan waktu dalam keadaan genting melahirkan urgensi terhadap pembatasan masa keberlakuan perppu. Sebagaimana praktik yang terjadi di Brazil, Argentina dan Ekuador. Oleh karenanya, idealnya, frasa “persidangan yang berikut” dimaknai secara ketat (*stricto sensu*).

Apabila merujuk pada praktik ketatanegaraan di Indonesia selama ini, sebetulnya “persidangan yang berikut” selalu dimaknai secara ketat. Hal ini merujuk pada penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU P3, yang pada intinya memaknai “persidangan yang berikut” secara ketat (masa sidang pertama DPR setelah

58 Article 140 Konstitusi Ekuador “*The President of the Republic will be able to send to the National Assembly bills qualified as urgent on economic matters.*”.

59 Article 140 Konstitusi Ekuador “*The Assembly must adopt, amend or turn them down within thirty (30) days at the most as of their reception.*”.

60 Article 140 Konstitusi Ekuador “*When the Assembly does not adopt, amend or turn down the bill qualified as urgent in economic matters within the stipulated time-limits, the President of the Republic shall enact it as a decrelaw or shall order its publication in the Official Register. The National Assembly shall be able, at any time, to amend or repeal it, on the basis of the regular process provided for by the Constitution.*”.

perppu ditetapkan). Terlebih, bahwa pembentuk UU secara historis telah 2 (dua) kali secara konsisten menerapkan makna “persidangan yang berikut” secara ketat, yakni dalam Pasal 25 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 52 ayat (1) UU P3. Dua pasal tersebut juga menggunakan frasa “persidangan yang berikut” sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, yang mana pembentuk UU memberikan makna terhadap “persidangan yang berikut” secara ketat. Pemaknaan secara ketat dilakukan guna memberikan pembatasan (restrik) atas kekuasaan subjektif Presiden dalam menetapkan suatu perppu.

Berdasarkan hal tersebut, maka terhadap tiga (3) pilihan waktu konstitusional yang telah ditentukan MK, yang paling ideal diadopsi ke dalam UU P3 ialah “masa sidang pertama setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR”. Makna tersebut berkesesuaian dengan praktik ketatanegaraan di Indonesia selama ini. Terlebih, bahwa Muhammad Yamin menyatakan bahwa “persidangan yang berikut” berarti persidangan setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR.<sup>61</sup> Pada hal ini, masa sidang pertama DPR setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR mengindikasikan: (i) adanya jaminan kepastian terhadap keabsahan dan sifat keberlangsungan perppu; (ii) menekankan pentingnya aspek kegentingan, kemendesakan dan kesementaraan sebagai syarat absolut penetapan suatu perppu; dan (iii) menegaskan bahwa perppu yang ditetapkan tidak dapat diselesaikan dengan prosedur pembentukan UU biasa.

*Ketiga*, pembatasan terhadap materi muatan perppu. Brazil, Argentina dan Ekuador kompak memberi batas terhadap materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan darurat, seperti tidak mengatur mengenai ketentuan pidana, pembatasan hak-hak warga negara/individu, perpajakan, dan anggaran negara. Sedangkan, Indonesia tidak memberi batasan atas materi muatan yang diatur dalam perppu. Sehingga, secara historis, Indonesia pernah menetapkan perppu covid-19 yang mengatur substansi materi muatan yang cukup luas. Di antaranya; ketentuan hukum pidana;<sup>62</sup> pembatasan hak-hak warga negara/individu;<sup>63</sup> perpajakan,<sup>64</sup> dan anggaran negara.<sup>65</sup> Padahal sejumlah ketentuan tersebut akan berakibat pada perlindungan hukum bagi hajat hidup orang banyak, sehingga seharusnya materi muatan yang secara khusus mengatur mengenai ketentuan tersebut dapat dibuat melalui prosedur pembentukan UU biasa.

Selain itu, dalam penetapan perppu cipta kerja juga mengandung materi muatan yang problematik. Di antaranya: (i) memuat materi muatan yang bertentangan dengan putusan MK 91/2020; dan (ii) substansi yang berkaitan dengan 78 UU. Pasal 10 ayat (2) UU P3 menyebut bahwa salah satu materi UU ialah tindak lanjut dari putusan MK. Artinya, Presiden dan DPR memiliki peran bersama dalam menindaklanjuti putusan MK melalui prosedur biasa, sehingga tindak lanjut terhadap putusan MK melalui perppu bertentangan dengan Pasal 10 ayat (2) UU P3. Selanjutnya, mengenai banyaknya substansi dalam pembentukan cipta kerja atau yang dikenal dengan metode *Omnibus law*.<sup>66</sup> Penetapan perppu dengan metode *omnibus*

61 “Perkataan “dalam persidangan jang berikut” (p. 22 ayat 2) adalah berhubungan dengan harus dapatnya persetudian D.P.R. dan tidak dengan waktu harus mengadukan ke-D.P.R., jang masuk kebijaksanaan pemerintah. Persidangan jang berikut (p. 22 ayat 2) bermaksud persidangan sesudah P3 U2 (Peraturan Pemerintah Pengganti UU - Penulis) diajukan ke D.P.R.” Muhammad Yamin, *Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Ketiga*. (1960). h. 794-795.

62 Pasal 26 ayat (1) Perppu Covid-19 mengatur ketentuan pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja mengabaikan, tidak memenuhi, tidak melaksanakan atau menghambat pelaksanaan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (4) Perppu Covid-19.

63 Perppu Covid-19 mengatur mengenai pembatasan hak warga guna menguji tindakan administrasi pejabat pemerintah dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) Perppu Covid-19.

64 Materi muatan yang mengatur mengenai perpajakan diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dan huruf d; Pasal 4 ayat (2); Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b; dan Pasal 6 Perppu Covid-19.

65 Materi muatan terkait anggaran negara diatur dalam Pasal 1; Pasal 2; dan Pasal 3 Perppu Covid-19.

66 *Omnibus law* atau *omnibus bill* adalah metode penyusunan undang-undang dengan cara mengubah atau mencabut beberapa ketentuan undang-undang dengan mencakup beberapa masalah dan materi muatan yang saling tidak berkaitan. Nyoman Mas Aryani, Ayu Putu Laksmi Danyathi & Bagus Hermanto, “Quo Vadis Protection of The Basic Rights of Indonesian Workers: Highlighting The Omnibus Legislation and Job Creation Law” (2022) 17:1 Pandecta Res Law Jurnal 104-120.

cenderung problematik, sebab seharusnya pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode *omnibus* idealnya dibuat berdasarkan prosedur UU biasa. Metode *omnibus* berkaitan dengan banyak substansi UU sehingga seharusnya prosedur tersebut dilewati dengan mekanisme partisipasi masyarakat secara bermakna. Terlebih, bahwa perppu merupakan produk hukum yang instan, sedangkan metode *omnibus* dapat mengatur banyak substansi UU, maka seharusnya metode *omnibus* tidak diperuntukkan untuk perppu. Dengan demikian, idealnya materi muatan perppu di Indonesia harus dibatasi dengan tidak mengatur ketentuan pidana, tidak membatasi hak-hak warga negara/individu, tidak mengatur perpajakan dan/atau anggaran negara, substansi tidak bertentangan dengan putusan pengadilan, dan tidak menggunakan metode *omnibus law*.

Berdasarkan yang telah diuraikan, maka tahapan penataan prosedur penetapan perppu menjadi UU; (i) mengatur “hal ihwal kegentingan memaksa” secara normatif dalam UU P3; (ii) membatasi pemaknaan “persidangan yang berikut” secara ketat, yakni masa sidang pertama setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; dan (iii) pembatasan terhadap materi muatan perppu. Hal ini ditujukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap prosedur penetapan perppu menjadi UU sehingga akan tercipta tertib hukum dalam prosedur penetapan perppu menjadi UU.

### C. Penutup

Berdasarkan apa yang telah diuraikan, artikel ini menunjukkan bahwa penetapan perppu cipta kerja menjadi UU 6/2023 tidak melewati tertib prosedur formil dan tertib prosedur materiil. Di antaranya, (i) tidak memenuhi unsur “hal ihwal kegentingan memaksa”; (ii) tidak disetujui dalam masa “persidangan yang berikut”; dan (iii) bertentangan dengan putusan MK 91/2020. Oleh karena itu, penetapan perppu cipta menjadi UU 6/2023 tidak memiliki keabsahan prosedural. Sehingga perppu cipta kerja seharusnya dicabut dan dinyatakan tidak memiliki keberlakuan hukum.

Penataan prosedur perppu menjadi UU diperlukan guna terciptanya kepastian hukum dan tertib hukum prosedur penetapan perppu. Langkahnya ialah melalui revisi ketiga UU P3. Sejumlah poin penting yang perlu dimasukkan dalam revisi tersebut ialah (i) kejelasan “hal ihwal kegentingan memaksa”; (ii) pembatasan masa keberlakuan perppu dengan memaknai “persidangan yang berikut” menjadi masa sidang pertama setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; dan (iii) pembatasan materi muatan perppu, yakni tidak mengatur ketentuan pidana, tidak membatasi hak-hak warga negara/individu, tidak mengatur perpajakan ataupun anggaran negara, substansi tidak bertentangan dengan putusan pengadilan, dan tidak menggunakan metode *omnibus law*.

## DAFTAR PUSTAKA

- A'an Effendi, Dyah Octorina Susanti dan Rahmadi Indra Tektona. *Penelitian Hukum Doktrinal*, 2019.
- Adam Muhshi dalam Willa Wahyuni, "Mengenal Konsep Keabsahan Presumptio Iustae Causa", (2023), *Hukum Online.com*. Diakses tanggal 17 Maret 2024, <<https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-konsep-keabsahan-asas-presumptio-iustae-causa-lt64c256f303078/>>.
- Ady Thea Da, "Akademisi Ini Beberkan 3 Kejanggalan Perppu Cipta Kerja", (2023), *Hukum Online.Com*. Diakses Tanggal 28 Desember 2023, <Https://Www.Hukumonline.Com/Berita/A/Akademisi-Ini-Beberkan-3-Kejanggalan-Perppu-Cipta-Kerja-Lt63d8ad6ad9e75/?Page=3>.
- Arsil, Fitra, and Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 423. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.
- Anggono, Bayu Dwi. "Jalan Terjal Perbaikan UU Cipta Kerja." (2023). *Kompas*, Diakses tanggal 29 Desember 2023, <<https://www.kompas.id/artikel/jalan-terjal-perbaikan-uu-cipta-kerja>>.
- Aryani, Nyoman Mas, Ayu Putu Laksmi Danyathi, and Bagus Hermanto. "Quo Vadis Protection of The Basic Rights of Indonesian Workers: Highlighting The Omnibus Legislation and Job Creation Law." *Pandecta Research Law Journal* 17, no. 1 (2022): 104–20. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v17i1.34948>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- . *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan ke. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bayu Dwi Anggono. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Denny Indrayana, "Perppu Ciptaker, Pelanggaran Konstitusi Berjamaah, dan Ancaman Pemilu 2024", (2023), *Integrity Law Firm*, Diakses tanggal 29 Desember 2023, <<https://integritylawfirms.com/indonesia/2023/03/21/perppu-criptaker-pelanggaran-konstitusi-berjamaah-dan-ancaman-pemilu-2024/>>.
- Desmon, Andi. "Kedudukan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Krtha Bhayangkara* 15, no. 2 (2021): 309–18. <https://doi.org/10.31599/krtha.v15i2.826>.
- Febriansyah, Reza Fikri. "Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2009): 667–82. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/338>.
- Foekh, Daniel Yusmic P. *Perppu Dalam Teori Dan Praktik*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2021.
- Francisco Budi Hardiman. *Filsafat Fragmentaris*. PT. Kanisius, 2007.
- Hadi, Fikri, and Farina Gandryani. "Status Darurat Kesehatan Akibat Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia." *Arena Hukum* 15, no. 3 (2022): 582–609. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01503.7>.
- Hartono. "Kewenangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011" 4, no. July (2020): 1–23.
- Hasna Triadi Duptri Fitirawati Zaidir, Nia, and Arfai Arfai. "Analisis Perpu Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2022." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 3 (2022): 361–77. <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i3.20041>.
- Herman Sihombing. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.

- Hsb, Ali Marwan. "Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ( Compelling Circumstances of the Enactment Government Regulation in Lieu of Law)." *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol. 14 N0 (2017): 114.
- Hutchinson, Thomas. *Researching and Writing in Law*. Thomas Lawbook Co, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, 2013.
- Mike McConvilleMike, ed. *Research Methods For Law*. Edinburgh University Press, 2017.
- Moza Dela Funika, Aryo Akbar Aryo, and Asri Muhammad Saleh Asri. "Tinjauan Yuridis Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Menakar Negara Berada Dalam Ikhwal Kegentingan Memaksa Oleh Presiden." *Jurnal Panorama Hukum* 7, no. 2 (2022): 100–109. <https://doi.org/10.21067/jph.v7i2.7511>.
- Roy Marthen Monti. *Ilmu Perundang Undangan*, 2019.
- Sekretariat Negara. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKU-UUD1945*, 1945.
- Setyawan, Vincentius Patria. "Asas Legalitas Dalam Perspektif Filsafat Hukum." *Justitia et Pax* 37, no. 1 (2021): 127–46. <https://doi.org/10.24002/jep.v37i1.3276>.
- Suhariyanto, Didik. "Problematika Penetapan Perppu Kondisi Negara Problems of the Determination of Country Conditions in Emergency in the Legal System In." *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021): 190–207.
- Sumodiningrat, Aprilian. "Constitutional Disobedience Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Terhadap Perppu Cipta Kerja." *Constitution Journal* 2, no. 1 (2023): 59–84. <https://doi.org/10.35719/constitution.v2i1.50>.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, 2007.
- Titi Anggraini, "Anomali Hukum Perppu Pemilu", (2023), *Humas Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Diakses tanggal 27 Maret 2024, <<https://law.ui.ac.id/anomali-hukum-perppu-pemilu-oleh-titi-anggraini/>>.