

BAB III

HASIL PENELITIAN

A. Kewenangan Presiden dalam Menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kewenangan ini merupakan bentuk atribusi konstitusional yang bersifat khusus karena hanya dapat digunakan dalam keadaan tertentu. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009 telah memberikan tafsir mengenai makna “ihwal kegentingan yang memaksa” dengan menetapkan tiga parameter, yaitu adanya kebutuhan hukum yang mendesak untuk segera diselesaikan, terdapat kekosongan hukum yang harus diisi, dan tidak memungkinkan penyelesaian masalah melalui mekanisme legislasi biasa (Ismail, 2023: 134).

Secara teoritis, tiga parameter ini seharusnya membatasi penggunaan kewenangan Presiden agar tidak ditafsirkan terlalu luas. Namun, dalam praktiknya, batasan tersebut seringkali digunakan secara fleksibel oleh pemerintah. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa Perppu kerap digunakan bukan hanya untuk merespons keadaan darurat hukum, melainkan juga untuk mempercepat agenda politik tertentu (Prayogo, 2021: 112). Hal ini mengindikasikan adanya pergeseran fungsi Perppu dari instrumen hukum darurat menjadi alat politik eksekutif, yang pada akhirnya dapat menimbulkan persoalan dalam mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 merupakan salah satu contoh yang menimbulkan perdebatan. Perppu ini diterbitkan dengan pertimbangan kondisi ekonomi global pasca pandemi COVID-19 yang dianggap berpotensi menimbulkan krisis energi dan pangan, serta untuk merespons adanya ketidakpastian hukum setelah Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Pemerintah berargumen bahwa kebutuhan mendesak untuk memberikan kepastian hukum bagi investor dan menjaga stabilitas ekonomi tidak dapat ditunda melalui mekanisme legislasi biasa di DPR, sehingga Perppu dipandang sebagai solusi cepat (Susanto, 2022: 89).

Meskipun alasan tersebut dapat dipahami dalam kerangka kepentingan ekonomi, namun secara normatif masih menimbulkan persoalan. Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 secara tegas memerintahkan agar UU Cipta Kerja diperbaiki melalui mekanisme legislasi, bukan dengan cara dikeluarkannya Perppu baru. Dengan demikian, langkah Presiden dapat dipandang sebagai bentuk perluasan tafsir terhadap Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang melampaui maksud sebenarnya dari parameter kepentingan yang memaksa (Harjono, 2021: 76).

Sejumlah akademisi juga menilai bahwa penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 mengandung potensi penyalahgunaan kewenangan, karena alasan yang digunakan lebih bernuansa politis daripada bersifat darurat hukum. Hal ini menunjukkan adanya ketegangan antara tafsir Presiden sebagai kepala negara dan tafsir Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi. Jika kondisi seperti ini dibiarkan, maka akan berimplikasi pada menurunnya kualitas negara hukum di

Indonesia, serta menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat maupun dunia usaha (Ananda, 2022: 53).

Jika ditinjau lebih dalam, penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 memperlihatkan adanya tarik-menarik antara kewenangan Presiden yang bersifat atribusi konstitusional dengan kewajiban Presiden untuk tunduk pada parameter yang telah dirumuskan Mahkamah Konstitusi. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang memberikan legitimasi penuh kepada Presiden untuk bertindak cepat dalam kondisi luar biasa, tetapi legitimasi tersebut bukanlah kewenangan yang bersifat tanpa batas. Presiden tetap terikat pada prinsip negara hukum, yang menuntut bahwa setiap kewenangan hanya dapat dijalankan dalam koridor hukum dan konstitusi.

Dalam praktiknya, alasan pemerintah bahwa Perppu diterbitkan demi menjaga stabilitas ekonomi global dan menjamin kepastian hukum bagi investor, jika dikaitkan dengan parameter “ihwal kegentingan yang memaksa”, masih menimbulkan perdebatan. Situasi ekonomi pasca pandemi COVID-19 dan ancaman krisis energi memang nyata, tetapi pertanyaannya adalah apakah keadaan tersebut benar-benar tidak dapat diatasi melalui mekanisme legislasi di DPR. Sejumlah ahli berpendapat bahwa justru mekanisme legislasi tetap dapat ditempuh dengan cara mempercepat pembahasan revisi UU Cipta Kerja, sesuai amanat Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, tanpa harus menempuh jalur Perppu (Ismail, 2023: 140).

Kondisi ini menunjukkan adanya kecenderungan Presiden menafsirkan sendiri ruang kewenangan atribusinya, tanpa memperhatikan batasan substantif yang ditetapkan MK. Jika praktik seperti ini diteruskan, maka akan berpotensi menciptakan preseden bahwa kewenangan Presiden bersifat lebih tinggi daripada

putusan MK, padahal secara konstitusional putusan MK adalah final dan mengikat. Hal ini bisa menimbulkan constitutional disobedience, yaitu ketidakpatuhan lembaga negara terhadap norma konstitusi yang seharusnya dihormati (Prayogo, 2021: 118).

Lebih jauh, penerbitan Perppu ini juga memperlihatkan pergeseran pemaknaan terhadap konsep kegentingan yang memaksa. Dari yang semula bersifat yuridis dan objektif yaitu keadaan darurat hukum yang nyata berubah menjadi lebih politis dan subjektif, dengan penekanan pada stabilitas ekonomi dan kepastian investasi. Pergeseran makna ini mencerminkan bahwa Perppu bukan lagi sekadar instrumen hukum darurat, melainkan juga telah menjadi instrumen politik ekonomi yang dimanfaatkan eksekutif untuk mengatasi kebuntuan dalam proses legislasi. Jika dilihat dari perspektif teori kewenangan, maka tindakan Presiden dapat dipandang melampaui atribusi yang diberikan konstitusi, karena penggunaannya tidak lagi sesuai dengan maksud pembentuk UUD 1945 (Ridwan HR, 2020: 77).

Pada akhirnya, persoalan kewenangan Presiden dalam penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 tidak hanya menyentuh ranah legalitas, tetapi juga legitimasi. Secara legal, Presiden memang memiliki atribusi untuk mengeluarkan Perppu. Namun secara legitimasi, ketika penggunaan kewenangan itu melampaui tafsir yang sudah ditegaskan Mahkamah Konstitusi, maka akan muncul persoalan kepercayaan publik, serta keretakan dalam prinsip *checks and balances* antar lembaga negara. Dengan demikian, kewenangan atribusi yang seharusnya dijalankan secara hati-hati dalam kondisi luar biasa, justru berpotensi digunakan secara berlebihan sehingga melemahkan kualitas negara hukum di Indonesia.

B. Implikasi Penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 terhadap Mahkamah Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum

Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai penjaga konstitusi (*guardian of the constitution*). Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat menegaskan bahwa pembentuk undang-undang, yakni Presiden dan DPR, diwajibkan melakukan perbaikan dalam jangka waktu dua tahun. Putusan ini bersifat final dan mengikat, sehingga tidak ada mekanisme hukum lain yang dapat membatalkannya. Dengan demikian, penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 sesungguhnya menimbulkan ketegangan dalam relasi kewenangan antara Presiden dan Mahkamah Konstitusi.

Di satu sisi, Presiden berdalih bahwa Perppu diperlukan untuk segera memberikan kepastian hukum dan menjamin stabilitas ekonomi. Di sisi lain, langkah ini menimbulkan kesan bahwa Presiden mengabaikan putusan MK yang memerintahkan penyempurnaan UU Cipta Kerja melalui proses legislasi biasa. Hal ini menciptakan potensi delegitimasi terhadap peran Mahkamah Konstitusi, karena keputusan yang seharusnya final justru dipinggirkan oleh tindakan eksekutif (Ismail, 2023: 141).

Dari sudut pandang prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), tindakan Presiden melalui Perppu No. 2 Tahun 2022 dapat dipandang problematis. Negara hukum menekankan supremasi konstitusi, pembatasan kekuasaan, dan penghormatan terhadap putusan pengadilan. Apabila putusan MK dapat dikesampingkan melalui kewenangan eksekutif, maka hal ini melemahkan prinsip *checks and balances* serta

mengurangi kredibilitas lembaga peradilan sebagai pengawal konstitusi (Ananda, 2022: 59).

Lebih lanjut, penerbitan Perppu ini juga berdampak terhadap kepercayaan publik terhadap lembaga negara. Ketidakpastian muncul karena terdapat perbedaan tafsir antara Presiden dan MK mengenai pemenuhan syarat “kegentingan yang memaksa”. Presiden berpegang pada argumen kebutuhan mendesak di bidang ekonomi, sedangkan MK sebelumnya menegaskan bahwa perbaikan UU Cipta Kerja harus dilakukan secara legislatif. Perbedaan tafsir ini tidak hanya menimbulkan kerancuan yuridis, tetapi juga berimplikasi pada iklim investasi dan kepastian hukum di Indonesia (Susanto, 2022: 97).

Secara akademik, kondisi ini mencerminkan adanya potensi *constitutional conflict* antara cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Konflik ini berbahaya apabila tidak segera dikelola, karena dapat melemahkan prinsip supremasi hukum dan menguatkan praktik eksekutif yang dominan. Dalam perspektif teori kewenangan, tindakan Presiden seolah memperluas kewenangannya di luar batas parameter yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga menimbulkan preseden buruk bagi praktik ketatanegaraan di masa mendatang (Prayogo, 2021: 118).

Dengan demikian, implikasi dari penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 bukan hanya sebatas persoalan hukum positif, melainkan juga menyentuh aspek legitimasi lembaga negara, kepastian hukum, dan kualitas demokrasi. Jika praktik ini terus berlanjut, maka prinsip negara hukum berpotensi tergerus oleh dominasi tafsir konstitusional eksekutif yang mengabaikan putusan pengadilan konstitusi.

Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki posisi vital sebagai penjaga konstitusi (*guardian of the constitution*) sekaligus penafsir akhir terhadap UUD 1945. Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat menegaskan bahwa Presiden dan DPR wajib melakukan perbaikan melalui mekanisme legislasi dalam jangka waktu dua tahun. Putusan ini bersifat final dan mengikat (*final and banding*), sehingga seharusnya menjadi rujukan utama bagi semua cabang kekuasaan negara. Namun, penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 oleh Presiden justru memunculkan ketegangan karena dipandang mengabaikan perintah MK untuk memperbaiki undang-undang dengan prosedur normal (Ismail, 2023: 141).

Dari sudut pandang prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), tindakan ini bermasalah. Konsep negara hukum menekankan supremasi konstitusi, pembatasan kekuasaan, dan penghormatan terhadap putusan pengadilan. Jika putusan MK yang bersifat final dapat dikesampingkan oleh tindakan eksekutif, maka hal itu berpotensi meruntuhkan prinsip *checks and balances* dan menimbulkan kesan bahwa Presiden dapat menempatkan tafsir konstitusionalnya sendiri di atas lembaga peradilan. Kondisi ini tidak hanya melemahkan kewibawaan MK, tetapi juga berisiko mengurangi kepercayaan publik terhadap konsistensi penegakan hukum di Indonesia (Ananda, 2022: 59).

Selain itu, penerbitan Perppu ini memunculkan problem ketidakpastian hukum. Perbedaan tafsir antara Presiden dan MK mengenai syarat “kegentingan yang memaksa” menimbulkan kerancuan yuridis. Presiden berpegang pada argumen kebutuhan mendesak di bidang ekonomi dan investasi, sedangkan MK

sebelumnya menekankan bahwa perbaikan UU Cipta Kerja harus dilakukan melalui mekanisme legislasi biasa. Ketidaksinkronan ini tidak hanya mereduksi kepastian hukum, tetapi juga menimbulkan dampak negatif terhadap iklim investasi, karena para pelaku usaha meragukan stabilitas regulasi nasional (Susanto, 2022: 97).

Secara teoritis, fenomena ini dapat dikategorikan sebagai potensi *constitutional conflict* antara cabang eksekutif dan yudikatif. Konflik konstitusional seperti ini sangat berbahaya, karena berpotensi menggeser keseimbangan kekuasaan yang menjadi fondasi negara hukum. Dalam perspektif teori kewenangan, tindakan Presiden melalui Perppu No. 2 Tahun 2022 menunjukkan adanya perluasan tafsir kewenangan atribusi yang melampaui batas normatif yang telah dirumuskan MK. Hal ini menimbulkan presiden buruk dalam praktik ketatanegaraan, karena memberi sinyal bahwa kewenangan Presiden dapat ditempatkan di atas putusan pengadilan konstitusi (Prayogo, 2021: 118).

Dengan demikian, implikasi penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 tidak hanya terbatas pada aspek hukum positif, tetapi juga mencakup aspek legitimasi, kepastian hukum, serta kualitas demokrasi. Jika praktik seperti ini berlanjut, maka prinsip negara hukum di Indonesia berisiko tergerus oleh dominasi tafsir eksekutif, sementara peran Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi menjadi semakin lemah di mata publik maupun lembaga negara lainnya.