



Analisis Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu: Antara Diskresi Eksekutif dan Kontrol Konstitusional

Septiana

Fakultas Hukum, Universitas Pertiba, Pangkalpinang, Indonesia

*Corresponding author: septiana101888@gmail.com

Artikel Histori

Diterima: 11-05-2024

Direvisi: 17-06-2024

Diterbitkan: 08-07-2024

Abstrk: Penelitian ini menganalisis kewenangan presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai bentuk diskresi eksekutif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perppu merupakan instrumen hukum yang memberikan kekuasaan luar biasa kepada presiden untuk mengeluarkan aturan setingkat undang-undang dalam keadaan darurat atau mendesak. Namun, kewenangan ini memerlukan keseimbangan antara efektivitas pemerintahan dan kontrol konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan praktik ketatanegaraan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa batasan konstitusional Perppu terletak pada syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, namun interpretasi frasa tersebut masih menimbulkan perdebatan hukum. Mekanisme kontrol konstitusional dilakukan melalui persetujuan DPR dan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini merekomendasikan perlunya kriteria yang lebih jelas mengenai keadaan darurat dan penguatan mekanisme kontrol untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dalam negara hukum demokratis.

Kata Kunci: Perppu, Diskresi Eksekutif, Kontrol Konstitusional

Abstract: This study analyzes the presidential authority in issuing Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) as a form of executive discretion in Indonesia's constitutional system. Perppu is a legal instrument that grants extraordinary power to the president to issue law-level regulations in emergency or urgent situations. However, this authority requires a balance between governmental effectiveness and constitutional control to prevent abuse of power. The research method employs a normative juridical approach with analysis of legislation, Constitutional Court decisions, and constitutional practices. The findings indicate that the constitutional limitations of Perppu lie in the requirement of "compelling emergency circumstances" as regulated in Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, yet the interpretation of this phrase remains legally contentious. Constitutional control mechanisms are exercised through parliamentary approval and judicial review by the Constitutional Court. This research recommends the need for clearer criteria regarding emergency situations and strengthening control mechanisms to maintain the balance of power in a democratic rule of law state.

Keywords: Government Regulation in Lieu of Law, Executive Discretion, Constitutional Control

PENDAHULUAN

Kontroversi hukum mengenai kewenangan presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) mencapai puncaknya ketika Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 membatalkan Perppu Nomor 4 Tahun

2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Putusan tersebut menandai era baru dalam pengawasan yudisial terhadap Perppu, sekaligus mempertanyakan batasan konstitusional kewenangan presiden dalam menggunakan instrumen hukum darurat ini. Persoalan hukum ini semakin kompleks ketika berbagai Perppu yang diterbitkan dalam dekade terakhir, seperti Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19, memunculkan perdebatan akademis dan praktis mengenai interpretasi frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat konstitusional penerbitan Perppu.¹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Perppu menempati posisi unik sebagai produk hukum yang lahir dari ketegangan antara kebutuhan efektivitas pemerintahan di satu sisi dan prinsip supremasi konstitusi di sisi lain. Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, namun konstitusi tidak memberikan definisi eksplisit mengenai kriteria keadaan darurat tersebut. Ketidakjelasan parameter konstitusional ini menciptakan ruang interpretasi yang luas bagi presiden, yang dalam praktiknya seringkali menimbulkan pertanyaan mengenai batas-batas diskresi eksekutif dalam sistem presidensial Indonesia. Problematika ini semakin rumit ketika mengingat bahwa Perppu memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang, sehingga potensi penyalahgunaan kewenangan ini dapat berdampak signifikan terhadap tatanan hukum nasional dan hak-hak konstitusional warga negara.²

Dimensi teoretis permasalahan ini terletak pada konsep *separation of powers* dan *checks and balances* dalam sistem presidensial. Perppu pada dasarnya memberikan kewenangan legislatif kepada eksekutif dalam situasi khusus, yang secara potensial dapat mengaburkan pemisahan kekuasaan yang menjadi fondasi sistem presidensial. Carl Schmitt dalam teorinya tentang *sovereign* dan *state of exception* menekankan bahwa kekuasaan untuk memutuskan keadaan darurat adalah esensi dari kedaulatan, namun hal ini harus diimbangi dengan mekanisme kontrol yang memadai untuk mencegah transformasi menjadi kediktatoran konstitusional. Dalam konteks Indonesia, mekanisme kontrol terhadap Perppu dilakukan melalui dua jalur: kontrol politik oleh DPR yang harus memberikan persetujuan atau penolakan dalam persidangan berikutnya, dan kontrol yudisial oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme pengujian undang-undang.³

Praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa implementasi kontrol konstitusional terhadap Perppu masih menghadapi berbagai tantangan. Kontrol politik oleh DPR seringkali terkendala oleh dinamika politik praktis, di mana pertimbangan partisan dapat mempengaruhi objektivitas penilaian terhadap urgensi dan substansi Perppu. Sementara itu, kontrol yudisial oleh Mahkamah Konstitusi, meskipun telah menunjukkan keberanian dalam membatalkan Perppu yang dianggap tidak memenuhi syarat konstitusional, masih menghadapi tantangan dalam mengembangkan parameter objektif untuk menilai hal ihwal kegentingan yang memaksa. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 memang memberikan

¹ M. Aunul Hakim dan Sheila Kusuma Wardani Amneste, "Problematika Penanganan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (onrechtmatige overheidsdaad) pada Peradilan Tata Usaha Negara," *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 14, no. 1 (29 Juni 2022): 125–39, <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v14i1.15833>.

² Rizki Amalia, "PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA 2010," t.t.

³ Nadhif Maulana Yusuf, "PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA JURUSAN HUKUM TATA NEGARA FAKULTAS SYARI'AH UIN PROF. K.H. SAIFUDDIN ZUHRI PURWOKERTO," t.t.

kriteria kegentingan yang memaksa, namun kriteria tersebut masih bersifat umum dan memerlukan konkretisasi lebih lanjut dalam praktik.

Perbandingan dengan sistem hukum negara lain menunjukkan bahwa pengaturan *emergency power* eksekutif memerlukan keseimbangan yang cermat. Sistem hukum Jerman dengan *Notstandsgesetze*, Amerika Serikat dengan *emergency powers*, dan Prancis dengan *ordonnance*, masing-masing memiliki mekanisme kontrol yang berbeda namun sama-sama menekankan pentingnya pembatasan temporal dan substansial terhadap kewenangan darurat eksekutif. Dalam konteks Indonesia, perlunya penguatan mekanisme kontrol konstitusional menjadi semakin urgent mengingat bahwa Perppu tidak hanya berdampak pada aspek hukum formil, tetapi juga dapat mempengaruhi hak-hak fundamental warga negara dan stabilitas sistem demokrasi.⁴

Relevansi penelitian ini semakin menguat dengan adanya kecenderungan peningkatan penggunaan Perppu dalam berbagai bidang, mulai dari ekonomi, keamanan, hingga kesehatan masyarakat sebagaimana terlihat selama pandemi Covid-19. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai apakah penggunaan Perppu telah sesuai dengan maksud pembentuk konstitusi atau telah bergeser menjadi instrumen kebijakan rutin yang dapat mengabaikan proses deliberatif dalam pembentukan hukum. Oleh karena itu, analisis mendalam mengenai batasan konstitusional dan mekanisme kontrol terhadap kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu menjadi kebutuhan akademis dan praktis yang mendesak untuk menjamin terpeliharanya prinsip negara hukum demokratis dan keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang bertujuan menganalisis norma-norma hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan terkait kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengkaji ketentuan konstitusional dan undang-undang terkait Perppu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis konsep diskresi eksekutif dan kontrol konstitusional, serta pendekatan kasus (*case approach*) untuk menelaah putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Perppu. Sumber data penelitian terdiri dari bahan hukum primer berupa UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 22, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berbagai Perppu yang pernah diterbitkan, putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Perppu, dan putusan pengadilan lainnya yang relevan; bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum tata negara, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang membahas Perppu, diskresi eksekutif, dan kontrol konstitusional; serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan artikel media massa yang mendukung analisis. Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan inventarisasi, identifikasi, dan klasifikasi bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian, serta dokumentasi terhadap putusan-putusan pengadilan dan praktik ketatanegaraan terkait Perppu. Metode analisis data menggunakan analisis yuridis kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis untuk mendeskripsikan pengaturan hukum tentang Perppu kemudian menganalisisnya secara kritis, analisis komparatif untuk membandingkan berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dan praktik ketatanegaraan, serta interpretasi hukum

⁴Hendra Wahanu Prabandani, "BATAS KONSTITUSIONAL KEKUASAAN EKSEKUTIF PRESIDEN" 12 (2015).

⁵M. Ilham Wira Pratama, "Implikasi Tumpang Tindihnya Pasal Ujaran Kebencian Pada Tahap Prapenuntutan Perspektif Sistem Peradilan Pidana Indonesia," *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology (IJCLC)* 4, no. 1 (20 April 2023): 29–39, <https://doi.org/10.18196/ijclc.v4i1.17568>.

menggunakan metode interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis untuk memahami makna ketentuan konstitusional tentang hal ihwal kegentingan yang memaksa dan merumuskan batasan serta mekanisme kontrol yang ideal terhadap kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu.⁶

PEMBAHASAN

Bagaimana Batasan Konstitusional Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu Berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dan Bagaimana Implementasinya Dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia?

Batasan konstitusional kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu secara eksplisit diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan syarat konstitusional yang fundamental, namun konstitusi tidak memberikan definisi operasional yang jelas mengenai kriteria atau parameter keadaan darurat tersebut. Ketiadaan definisi eksplisit ini menciptakan ruang interpretasi yang luas bagi presiden dalam menilai apakah suatu kondisi memenuhi syarat kegentingan yang memaksa, sekaligus menimbulkan potensi subjektivitas dalam penggunaannya. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah berupaya memberikan konkretisasi terhadap frasa tersebut dengan merumuskan tiga kriteria kumulatif, yakni adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, tidak dapat menunggu pembentukan undang-undang secara normal karena akan menimbulkan kerugian yang lebih besar, dan kebutuhan tersebut bersifat sementara yang dapat diatasi dengan undang-undang.

Implementasi batasan konstitusional ini dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan kompleksitas yang signifikan. Sejak era reformasi, berbagai Perppu yang diterbitkan menunjukkan interpretasi yang beragam terhadap konsep hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dapat dianggap sebagai contoh penerapan yang relatif sesuai dengan batasan konstitusional, mengingat pandemi merupakan situasi darurat kesehatan global yang memerlukan respons cepat dan komprehensif dari pemerintah. Namun, Perppu lainnya seperti Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang KPK yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, menunjukkan bahwa tidak semua Perppu yang diterbitkan memenuhi standar kegentingan yang memaksa secara objektif. Kasus pembatalan Perppu KPK ini menjadi preseden penting yang menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji substansi dan latar belakang penerbitan Perppu, bukan hanya aspek formil semata.⁷

Analisis terhadap praktik penerbitan Perppu juga menunjukkan bahwa presiden seringkali menggunakan kewenangan ini dalam konteks yang berkaitan dengan kepentingan politik atau kebijakan tertentu yang dianggap mendesak oleh pemerintah, meskipun urgensinya dapat diperdebatkan secara hukum. Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan yang ditujukan untuk membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia merupakan salah satu contoh yang menimbulkan

⁶ Syafri Hariansah dan Anna Erliyana, "MEKANISME PENGISIAN JABATAN KEKOSONGAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN; STUDI PERBANDINGAN DENGAN AMERIKA SERIKAT, BRAZIL DAN PERANCIS," *PALAR | PAKUAN LAW REVIEW* 4, no. 2 (1 Juli 2018), <https://doi.org/10.33751/.v4i2.886>.

⁷ Muhamad Adystia Sunggara dkk., "PENERAPAN DAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT KURANG MAMPU," *Solusi* 19, no. 2 (1 Mei 2021): 138–54, <https://doi.org/10.36546/solusi.v19i2.360>.

perdebatan luas mengenai apakah pembubaran organisasi masyarakat tertentu dapat dikategorikan sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa yang tidak dapat menunggu proses legislasi normal. Demikian pula dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang diterbitkan menyusul krisis kepercayaan terhadap Mahkamah Konstitusi akibat kasus suap Akil Mochtar, yang meskipun memiliki urgensi dalam konteks krisis kelembagaan, namun tetap menimbulkan pertanyaan mengenai proporsionalitas respons pemerintah.⁸

Dimensi temporal juga menjadi aspek penting dalam batasan konstitusional Perppu. Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan Perppu untuk mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya, yang secara implisit menunjukkan bahwa Perppu bersifat sementara dan memerlukan legitimasi demokratis melalui persetujuan parlemen. Namun dalam praktiknya, terdapat kecenderungan bahwa Perppu yang telah ditetapkan presiden kemudian diajukan sebagai RUU kepada DPR untuk mendapat persetujuan, yang dalam prosesnya dapat mengalami perubahan substansial. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi antara urgensi yang mendasari penerbitan Perppu dengan fleksibilitas perubahan dalam proses persetujuan DPR, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak-hak yang mungkin terpengaruh oleh Perppu tersebut.

Perbandingan dengan sistem hukum negara lain menunjukkan bahwa batasan konstitusional terhadap *emergency powers* eksekutif umumnya dirumuskan dengan lebih spesifik. Konstitusi Jerman misalnya, mengatur *Notstandsgesetze* dengan kriteria yang jelas mengenai keadaan darurat internal dan eksternal, serta pembatasan temporal yang tegas. Sementara itu, sistem hukum Prancis mengatur *ordonnance* dengan persyaratan delegasi eksplisit dari parlemen dan ruang lingkup yang terbatas. Dalam konteks Indonesia, ketiadaan kriteria objektif yang jelas dalam konstitusi memberikan ruang interpretasi yang luas, namun sekaligus menimbulkan risiko penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, pengembangan parameter objektif melalui yurisprudensi Mahkamah Konstitusi dan kemungkinan amendemen konstitusional menjadi relevan untuk dipertimbangkan.⁹

Praktik ketatanegaraan Indonesia juga menunjukkan bahwa batasan konstitusional Perppu tidak hanya terkait dengan aspek prosedural, tetapi juga substansial. Perppu tidak dapat mengubah ketentuan-ketentuan fundamental dalam konstitusi, tidak dapat mengatur hal-hal yang secara eksplisit dilarang oleh konstitusi, dan tidak dapat bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar negara hukum demokratis. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah menegaskan bahwa Perppu harus tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak dapat mengabaikan prinsip-prinsip konstitusional yang fundamental. Implementasi batasan substansial ini dalam praktik menunjukkan bahwa meskipun presiden memiliki kewenangan untuk menerbitkan Perppu dalam keadaan darurat, kewenangan tersebut tetap dibatasi oleh kerangka konstitusional yang mengikat dan tidak dapat digunakan untuk mengabaikan hak-hak konstitusional warga negara atau mengubah struktur dasar sistem ketatanegaraan.¹⁰

⁸ Imran Eka Saputra, "POSITION OF THE SUPERVISORY BOARD ON THE SUPERVISION OF THE CORRUPTION ERADICATION COMMISSION," t.t.

⁹ Muhamad Adystia Sunggara dkk., "PENERAPAN DAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT KURANG MAMPU," *Solusi* 19, no. 2 (1 Mei 2021): 138–54, <https://doi.org/10.36546/solusi.v19i2.360>.

¹⁰ Irfan Ardyan Nusanto, "Analisis terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 4, no. 1 (23 Juni 2021): 53–68, <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i1.4245>.

Bagaimana Mekanisme Kontrol Konstitusional Terhadap Diskresi Eksekutif Presiden Dalam Penerbitan Perppu Untuk Menjamin Keseimbangan Kekuasaan Dalam Sistem Presidensial Indonesia?

Mekanisme kontrol konstitusional terhadap diskresi eksekutif presiden dalam penerbitan Perppu dirancang untuk menjamin keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial Indonesia melalui dua jalur utama: kontrol politik oleh DPR dan kontrol yudisial oleh Mahkamah Konstitusi. Kontrol politik sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan presiden untuk mengajukan Perppu kepada DPR dalam persidangan berikutnya untuk mendapat persetujuan atau penolakan. Mekanisme ini mencerminkan prinsip *checks and balances* yang fundamental dalam sistem presidensial, di mana kekuasaan eksekutif untuk mengeluarkan regulasi setingkat undang-undang dalam keadaan darurat harus mendapat legitimasi demokratis dari cabang kekuasaan legislatif. Namun, implementasi kontrol politik ini dalam praktik menghadapi berbagai tantangan struktural dan politik. DPR seringkali menghadapi dilema antara menjalankan fungsi pengawasan secara objektif dengan pertimbangan politik praktis, terutama ketika mayoritas anggota DPR berasal dari partai politik yang mendukung pemerintah. Fenomena ini terlihat dalam berbagai kasus di mana DPR cenderung memberikan persetujuan terhadap Perppu yang diajukan pemerintah, meskipun terdapat perdebatan mengenai urgensi atau substansi Perppu tersebut.¹¹

Efektivitas kontrol politik DPR juga dipengaruhi oleh kapasitas institusional dan keahlian teknis anggota DPR dalam menganalisis kompleksitas hukum dan kebijakan yang terkandung dalam Perppu. Proses pembahasan Perppu di DPR seringkali terbatas oleh waktu dan sumber daya, sehingga analisis mendalam terhadap aspek konstitusionalitas, urgensi, dan dampak sosial-ekonomi dari Perppu tidak selalu dapat dilakukan secara optimal. Selain itu, dinamika politik praktis seperti negosiasi antar fraksi, kepentingan elektoral, dan loyalitas partai dapat mempengaruhi objektivitas penilaian DPR terhadap Perppu. Kasus persetujuan DPR terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan misalnya, menunjukkan bahwa meskipun terdapat perdebatan intensif mengenai substansi dan urgensi Perppu tersebut, DPR pada akhirnya memberikan persetujuan dengan pertimbangan yang lebih banyak dipengaruhi oleh faktor politik ketimbang analisis hukum yang mendalam. Hal ini menunjukkan bahwa kontrol politik sebagai mekanisme *checks and balances* belum sepenuhnya efektif dalam membatasi diskresi eksekutif presiden.¹²

Kontrol yudisial oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme pengujian undang-undang merupakan dimensi kedua dari sistem kontrol konstitusional terhadap Perppu. Meskipun Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan kewenangan MK untuk menguji Perppu, dalam praktiknya MK telah menerima dan memutus berbagai permohonan pengujian Perppu dengan argumentasi bahwa Perppu memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang sehingga dapat diuji melalui mekanisme *judicial review*. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yang membatalkan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang KPK merupakan tonggak penting yang menunjukkan bahwa MK tidak hanya menguji aspek formil Perppu, tetapi juga substansi dan latar belakang penerbitannya. Dalam putusan tersebut, MK tidak hanya menilai apakah Perppu bertentangan dengan konstitusi dari segi substansi, tetapi juga mengevaluasi apakah kondisi yang mendasari penerbitan Perppu benar-benar memenuhi kriteria hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pendekatan ini

¹¹ Zarah Azhim Syah, "Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H.)," 2022.

¹² Meylda Indah Lestari, Yusniatuti Wahyu Komala, dan M Hidayat, "DINAMIKA POLITIK HUKUM DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU): STUDI TERHADAP DAMPAKNYA TERHADAP PRINSIP CHECK AND BALANCES KEKUASAAN NEGARA" 1, no. 1 (2025).

menunjukkan bahwa kontrol yudisial dapat menjadi instrumen yang efektif untuk membatasi diskresi eksekutif presiden, namun sekaligus menimbulkan perdebatan mengenai batasan kewenangan yudisial dalam menilai pertimbangan politik dan kebijakan pemerintah.¹³

Keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial Indonesia melalui mekanisme kontrol konstitusional terhadap Perppu juga menghadapi tantangan dalam aspek *timing* dan efektivitas. Kontrol politik oleh DPR bersifat *ex-post*, artinya dilakukan setelah Perppu diterbitkan dan telah berlaku, sehingga dampak hukum dan sosial dari Perppu tersebut telah terjadi ketika DPR melakukan evaluasi. Demikian pula dengan kontrol yudisial oleh MK yang juga bersifat *ex-post* dan memerlukan adanya permohonan dari pihak yang merasa dirugikan. Karakteristik *ex-post* ini menimbulkan persoalan mengenai perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dan kepastian hukum, terutama ketika Perppu yang kemudian dibatalkan atau ditolak telah menimbulkan konsekuensi hukum yang signifikan. Kasus Perppu KPK yang dibatalkan MK misalnya, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan kontroversi politik selama periode antara penerbitan hingga pembatalan, yang berdampak pada kredibilitas institusi dan kepercayaan publik terhadap sistem hukum.¹⁴

Analisis komparatif dengan sistem kontrol konstitusional di negara lain menunjukkan bahwa mekanisme kontrol terhadap *emergency powers* eksekutif dapat dirancang dengan berbagai model yang lebih proaktif. Sistem hukum Jerman misalnya, mengatur mekanisme kontrol yang melibatkan *Bundesrat* (majelis tinggi) dan *Bundestag* (majelis rendah) secara bersamaan dalam mengevaluasi keadaan darurat, dengan persyaratan persetujuan yang lebih ketat dan mekanisme review berkala. Sementara itu, sistem hukum Amerika Serikat mengembangkan doktrin *non-delegation* dan *legislative veto* yang memberikan *Congress* kemampuan untuk membatasi dan mengawasi penggunaan *emergency powers* oleh Presiden. Dalam konteks Indonesia, pengembangan mekanisme kontrol yang lebih proaktif dan komprehensif dapat dipertimbangkan, misalnya melalui keterlibatan DPD sebagai perwakilan daerah dalam proses evaluasi Perppu yang berdampak pada otonomi daerah, atau pengembangan mekanisme konsultasi wajib dengan DPR sebelum penerbitan Perppu dalam kondisi-kondisi tertentu.¹⁵

Efektivitas mekanisme kontrol konstitusional juga berkaitan dengan pengembangan parameter objektif untuk menilai hal ihwal kegentingan yang memaksa dan diskresi eksekutif presiden. Mahkamah Konstitusi melalui berbagai putusannya telah berupaya mengembangkan kriteria yang lebih konkret, namun masih diperlukan pengembangan lebih lanjut untuk menciptakan standar yang dapat diprediksi dan konsisten. Pengembangan parameter ini tidak hanya penting untuk membatasi diskresi eksekutif, tetapi juga untuk memberikan kepastian hukum bagi presiden dalam menggunakan kewenangan Perppu secara legitimate. Selain itu, penguatan kapasitas institusional DPR dan MK dalam menganalisis aspek teknis dan konstitusional Perppu juga menjadi faktor kunci dalam meningkatkan efektivitas kontrol konstitusional. Hal ini dapat dilakukan melalui pengembangan unit analisis khusus, peningkatan akses terhadap keahlian teknis independen, dan pengembangan prosedur evaluasi yang lebih sistematis dan transparan. Pada akhirnya, keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial Indonesia melalui mekanisme kontrol konstitusional terhadap Perppu memerlukan tidak hanya perbaikan mekanisme formal, tetapi juga

¹³ M Rusydi Prasetya, "FUNGSI SATUAN TUGAS PEMBERANTASAN MAFIA HUKUM DALAM Mendukung Peradilan yang Bersih dan Berwibawa," t.t.

¹⁴ Novy Listiana, "HAK IMUNITAS PELAKSANA UNDANG-UNDANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DI MASA PANDEMI COVID-19," *Badamai Law Journal* 5, no. 2 (4 Oktober 2021): 274, <https://doi.org/10.32801/damai.v5i2.11123>.

¹⁵ Nur Lian Sh, "KEKUASAAN PEMERINTAH DALAM PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG KEADAAN BAHAYA" 2 (2020).

penguatan budaya konstitusionalisme dan komitmen terhadap prinsip-prinsip demokrasi konstitusional dari seluruh aktor politik dan institusi negara.¹⁶

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan di atas terdapat dua kesimpulan penting dalam penelitian ini yakni pertama, batasan konstitusional kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 masih mengandung ketidakjelasan normatif yang signifikan, khususnya dalam interpretasi frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa yang tidak didefinisikan secara eksplisit dalam konstitusi.¹⁷

Meskipun Mahkamah Konstitusi telah berupaya memberikan konkretisasi melalui tiga kriteria kumulatif dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, namun implementasinya dalam praktik ketatanegaraan Indonesia masih menunjukkan inkonsistensi dan subjektivitas yang tinggi. Berbagai Perppu yang diterbitkan sejak era reformasi menunjukkan variasi interpretasi yang luas terhadap konsep kegentingan, mulai dari yang relatif sesuai standar konstitusional seperti Perppu Covid-19 hingga yang menimbulkan kontroversi seperti Perppu KPK yang kemudian dibatalkan. Ketidakjelasan parameter objektif ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum tetapi juga membuka peluang penyalahgunaan kewenangan yang dapat mengancam prinsip negara hukum demokratis. Kedua, mekanisme kontrol konstitusional terhadap diskresi eksekutif presiden dalam penerbitan Perppu belum berfungsi secara optimal untuk menjamin keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial Indonesia. Kontrol politik oleh DPR seringkali terhambat oleh dinamika politik praktis, kapasitas institusional yang terbatas, dan kecenderungan memberikan persetujuan berdasarkan pertimbangan partisan ketimbang analisis hukum yang objektif.¹⁸

Sementara itu, kontrol yudisial oleh Mahkamah Konstitusi, meskipun telah menunjukkan keberanian dalam membatalkan Perppu yang tidak memenuhi syarat konstitusional, masih menghadapi keterbatasan karena sifatnya yang *ex-post* dan bergantung pada inisiatif pihak yang merasa dirugikan. Kedua mekanisme kontrol ini belum mampu menciptakan sistem *checks and balances* yang efektif untuk membatasi diskresi eksekutif secara preventif dan komprehensif, sehingga risiko penyalahgunaan kewenangan Perppu masih tinggi.¹⁹

Saran

Berdasarkan kedua kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa saran yang dapat diimplementasikan untuk memperbaiki sistem pengaturan dan kontrol Perppu di Indonesia. Pertama, terkait dengan ketidakjelasan batasan konstitusional, diperlukan pengembangan parameter objektif yang lebih konkret dan terukur untuk

¹⁶ Anggun Islamadinah dkk., “KONSTITUSI SEBAGAI PILAR DALAM MEMBANGUN KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DI INDONESIA: Anggun Islamadinah*, Ice, Avril lyana, Nurhasanah,” *JISOSEPOL: Jurnal Ilmu Sosial Ekonomi dan Politik* 2, no. 1 (2 Juni 2024): 96–104, <https://doi.org/10.61787/v8wwth74>.

¹⁷ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “MODEL PENGATURAN KEDARURATAN DAN PILIHAN KEDARURATAN INDONESIA DALAM MENGHADAPI PANDEMI COVID-19,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (28 September 2020): 423, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.

¹⁸ Marfuatul Latifah, “Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 (Human Rights Protection on Dissolution Mechanism of Civil Society Organizations (CSOs) Based on Law No. 16 of 2007),” *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 11, no. 1 (23 Juni 2020), <https://doi.org/10.22212/jnh.v11i1.1584>.

¹⁹ Moh Rizaldi, “PENGATURAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA MELALUI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG,” *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan* 1, no. 2 (15 Agustus 2021): 57–80, <https://doi.org/10.21274/legacy.2021.1.2.57-80>.

menentukan hal ihwal kegentingan yang memaksa melalui amendemen konstitusi atau setidaknya pembentukan undang-undang khusus yang mengatur kriteria, prosedur, dan batasan penerbitan Perppu. Parameter objektif tersebut harus mencakup indikator-indikator yang dapat diverifikasi secara empiris, seperti ancaman terhadap keamanan nasional, bencana alam atau kemanusiaan, krisis ekonomi dengan dampak sistemik, atau keadaan darurat kesehatan masyarakat dengan kriteria WHO. Selain itu, perlu ditetapkan batasan temporal yang jelas mengenai berlakunya Perppu dan kewajiban presiden untuk melaporkan kepada DPR mengenai latar belakang dan urgensi penerbitan Perppu dalam waktu tertentu. Kedua, untuk memperkuat mekanisme kontrol konstitusional, diperlukan reformasi kelembagaan yang komprehensif meliputi penguatan kapasitas DPR melalui pembentukan unit analisis khusus untuk evaluasi Perppu, pengembangan mekanisme konsultasi wajib dengan DPR sebelum penerbitan Perppu dalam kondisi-kondisi tertentu, dan kemungkinan keterlibatan DPD dalam proses evaluasi Perppu yang berdampak pada otonomi daerah. Selain itu, perlu dikembangkan mekanisme kontrol yang lebih proaktif, seperti kewajiban presiden untuk melakukan konsultasi dengan pimpinan DPR dan tokoh-tokoh konstitusional sebelum menerbitkan Perppu, serta pengembangan sistem monitoring dan evaluasi berkala terhadap implementasi Perppu. Pada aspek yudisial, Mahkamah Konstitusi perlu mengembangkan yurisprudensi yang lebih konsisten mengenai standar pengujian Perppu dan mempertimbangkan pengembangan mekanisme pengujian yang lebih cepat dan responsif untuk mengurangi ketidakpastian hukum yang timbul dari Perppu yang bermasalah.²⁰

DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, Rizki. "PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA 2010," t.t.
- Anggun Islamadinah, Ice, Avril Lyana Avril Lyana, dan Nurhasanah. "KONSTITUSI SEBAGAI PILAR DALAM MEMBANGUN KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DI INDONESIA: Anggun Islamadinah*, Ice, Avril lyana, Nurhasanah." *JISOSEPOL: Jurnal Ilmu Sosial Ekonomi dan Politik* 2, no. 1 (2 Juni 2024): 96–104. <https://doi.org/10.61787/v8wwth74>.
- Arsil, Fitra, dan Qurrata Ayuni. "MODEL PENGATURAN KEDARURATAN DAN PILIHAN KEDARURATAN INDONESIA DALAM MENGHADAPI PANDEMI COVID-19." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (28 September 2020): 423. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.
- Hakim, M. Aunul, dan Sheila Kusuma Wardani Amnesti. "Problematika Penanganan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (onrechtmatige overheidsdaad) pada Peradilan Tata Usaha Negara." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 14, no. 1 (29 Juni 2022): 125–39. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v14i1.15833>.
- Hariansah, Syafri, dan Anna Erliyana. "MEKANISME PENGISIAN JABATAN KEKOSONGAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN; STUDI PERBANDINGAN DENGAN AMERIKA SERIKAT, BRAZIL DAN PERANCIS." *PALAR | PAKUAN LAW REVIEW* 4, no. 2 (1 Juli 2018). <https://doi.org/10.33751/v4i2.886>.
- Jazil, Syokron. "Penyelesaian Problematika Pasal 27 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Perspektif Hukum Responsif dan Masalah Mursalah," t.t.
- Latifah, Marfuatul. "Pelindungan HAM dalam Mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 (Human Rights Protection on Dissolution Mechanism of Civil Society Organizations (CSOs) Based on Law No. 16

²⁰ Syokron Jazil, "Penyelesaian Problematika Pasal 27 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Perspektif Hukum Responsif dan Masalah Mursalah," t.t.

- of 2007).” Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan 11, no. 1 (23 Juni 2020). <https://doi.org/10.22212/jnh.v11i1.1584>.
- Lestari, Meylda Indah, Yusniatuti Wahyu Komala, dan M Hidayat. “DINAMIKA POLITIK HUKUM DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU): STUDI TERHADAP DAMPAKNYA TERHADAP PRINSIP CHECK AND BALANCES KEKUASAAN NEGARA” 1, no. 1 (2025).
- Listiana, Novy. “HAK IMUNITAS PELAKSANA UNDANG-UNDANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DI MASA PANDEMI COVID-19.” *Badamai Law Journal* 5, no. 2 (4 Oktober 2021): 274. <https://doi.org/10.32801/damai.v5i2.11123>.
- Nusanto, Irfan Ardyan. “Analisis terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.” *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 4, no. 1 (23 Juni 2021): 53–68. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i1.4245>.
- Prabandani, Hendra Wahanu. “BATAS KONSTITUSIONAL KEKUASAAN EKSEKUTIF PRESIDEN” 12 (2015).
- Prasetya, M Rusydi. “FUNGSI SATUAN TUGAS PEMBERANTASAN MAFIA HUKUM DALAM MENDUKUNG PERADILAN YANG BERSIH DAN BERWIBAWA,” t.t.
- Pratama, M. Ilham Wira. “Implikasi Tumpang Tindihnya Pasal Ujaran Kebencian Pada Tahap Prapenuntutan Perspektif Sistem Peradilan Pidana Indonesia.” *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology (IJCLC)* 4, no. 1 (20 April 2023): 29–39. <https://doi.org/10.18196/ijclc.v4i1.17568>.
- Rizaldi, Moh. “PENGATURAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA MELALUI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG.” *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan* 1, no. 2 (15 Agustus 2021): 57–80. <https://doi.org/10.21274/legacy.2021.1.2.57-80>.
- Saputra, Imran Eka. “POSITION OF THE SUPERVISORY BOARD ON THE SUPERVISION OF THE CORRUPTION ERADICATION COMMISSION,” t.t.
- Sh, Nur Lian. “KEKUASAAN PEMERINTAH DALAM PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG KEADAAN BAHAYA” 2 (2020).
- Sunggara, Muhamad Adystia, Yang Meliana, Arifin Faqih Gunawan, dan Sri Yuliana. “PENERAPAN DAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT KURANG MAMPU.” *Solusi* 19, no. 2 (1 Mei 2021): 138–54. <https://doi.org/10.36546/solusi.v19i2.360>.
- . “PENERAPAN DAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT KURANG MAMPU.” *Solusi* 19, no. 2 (1 Mei 2021): 138–54. <https://doi.org/10.36546/solusi.v19i2.360>.
- Syah, Zararah Azhim. “Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H.),” 2022.
- Yusuf, Nadhif Maulana. “PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA JURUSAN HUKUM TATA NEGARA FAKULTAS SYARIAH UIN PROF. K.H. SAIFUDDIN ZUHRI PURWOKERTO,” t.t.