

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG  
ATAS DASAR HAL IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA  
(Studi Perppu Di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono  
Dan Joko Widodo)**

**SKRIPSI**



Oleh:

Fiqi Firmansha  
221102030002

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
APRIL 2026**

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG  
ATAS DASAR HAL IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA  
(Studi Perppu Di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono  
Dan Joko Widodo)**

**SKRIPSI**

diajukan kepada Universitas Islam Negeri  
Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
Untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh  
gelar Sarjana Hukum  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

Oleh:

Fiqi Firmansha  
221102030002

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
APRIL 2026**

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG  
ATAS DASAR HAL IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA  
(Studi Perppu Di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono  
Dan Joko Widodo)**

**SKRIPSI**

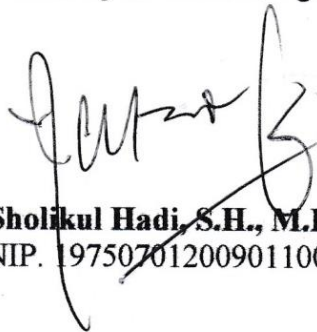
diajukan kepada Universitas Islam Negeri  
Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
Untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh  
gelar Sarjana Hukum  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh:

Fiqi Firmansha  
221102030002

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

Disetujui Pembimbing



**Sholikhul Hadi, S.H., M.H.**  
NIP. 197507012009011009

ace 26  
18/2

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG  
ATAS DASAR HAL IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA  
(Studi Perppu Di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono  
Dan Joko Widodo)**

**SKRIPSI**

telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu  
persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

Hari : Rabu  
Tanggal : 01 April 2026

Tim Penguji

Ketua

Sekretaris



Rina Suryanti, S.H.L., M.Sy  
NIP. 1988011202012206



Dwi Hastuti, MPA.  
NIP. 198705082019032008

Anggota :

1. Dr. Hj. Busriyanti, M.Ag.
2. Sholikul Hadi, S.H., M.H.

Menyetujui

Dekan Fakultas Syariah



Dr. Wildani Hafni, M.A  
199111072018011004

## MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا  
يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا ۝ بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”. (Qs. An-Nisa', 58)



---

\* Departemen Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an dan Terjemahan, Surat An-Nisa ayat 58 (Jakarta Lajnah Pentashishan Mushaf Al-Qur'an, 2005), 87.

## PERSEMBAHAN

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya, sehingga penulis diberikan kekuatan lahir dan batin untuk menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, suri teladan sepanjang zaman, yang telah membawa umat manusia dari zaman kegelapan menuju cahaya Islam. Dengan rasa syukur dan Bahagia penulis persembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua orang tua penulis tercinta Ayahanda Marsudi dan Ibunda Suryana Kurniawati yang senantiasa mengiringi setiap langkah penulis dengan doa yang tiada putus, kasih sayang yang tulus, serta pengorbanan yang tidak ternilai. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat, keberkahan usia, dan kemuliaan dunia akhirat kepada beliau.
2. Kakak yang sangat penulis sayangi Kakanda Rofiqur Rachman, S.H., M.H. yang selalu memberikan motivasi, semangat, dan doa dalam setiap langkah perjuangan serta menjadikan inspirasi bagi penulis untuk mengejar pendidikan setara dengannya atau bahkan lebih tinggi darinya.
3. Tunangan tercinta Fina Farhana yang dengan penuh kesabaran, ketulusan, serta dukungan yang tidak pernah putus senantiasa menjadi penguat dalam setiap proses perjuangan akademik ini.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat, taufik, dan hidayahNya sehingga skripsi yang berjudul “Kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Atas dasar Hal Ihwal Kegentingan Memaksa (Studi Perppu Di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo) ini dapat terselesaikan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.). Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah membimbing umat manusia menuju jalan kebenaran dan ilmu pengetahuan.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis sadar tanpa dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak maka penulis akan kesusahan dalam menyusun skripsi ini. Melalui kesempatan ini peneliti ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Hepni Zein, S.Ag.,M.M,CPEM. Sebagai Rektor UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang sudah menerima penulis sebagai bagian dari mahasiswa instansi tersebut.
2. Bapak Dr. Wildani Hefni, M.A. sebagai Dekan Fakultas Syariah yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.

3. Ibu Dr. Hj. Busriyanti, M. Ag. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik sekaligus dosen pembimbing akademik (DPA) penulis yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.
4. Bapak Sholikul Hadi, S.H., M.H. selaku Ketua Jurusan Hukum Islam serta sebagai dosen pembimbing skripsi yang membantu dan membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik mungkin.
5. Bapak Achmad Hasan Basri, M.H. selaku Koordinator Program Studi Hukum Tata Negara yang telah memberikan ilmu serta motivasi yang sangat bermanfaat bagi penulis.
6. Seluruh dosen dan civitas akademik Fakultas Syariah yang sudah berbagi atas ilmu dan pengalaman yang luar biasa diberikan.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari bahwa penulisan karya ilmiah ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh sebab itu, saran serta kritik yang membangun sangat diharapkan guna menjadi bahan perbaikan dan penyempurnaan di masa yang akan datang.

Jember, 16 Februari 2026

**Fiqi Firmansha**  
NIM.221102030002

## ABSTRAK

**Fiqi Firmansha:** *Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Atas Dasar Hal Ihwal Kegentingan Memaksa (Studi Perppu Di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo)*

**Kata Kunci:** Perppu, Hal Ihwal Kegentingan Memaksa, Mahkamah Konstitusi.

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penggunaan kewenangan konstitusional, Presiden berhak untuk menetapkan Perppu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Penerbitan Perppu yang dilakukan oleh Presiden terkhususnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo seringkali terdapat adanya problem konstitusional yang sama yaitu lemahnya standar objektif terhadap penilaian hal ihwal kegentingan memaksa.

Fokus penelitian ini ada tiga yaitu, 1) apa dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo, 2) apakah penerbitan Perppu di era tersebut telah terpenuhi terhadap prinsip hal ihwal kegentingan memaksa, 3) bagaimana idealnya Perppu kedepan agar dikeluarkan berdasarkan prinsip hal ihwal kegentingan memaksa.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Kemudian menilai kesesuaiannya dengan parameter hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Serta idealnya bentuk pengaturan ke depan agar Perppu yang dikeluarkan didasarkan pada prinsip hal ihwal kegentingan memaksa.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan, serta didukung oleh bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Hasil penelitian menunjukkan, 1) bahwa baik pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maupun Presiden Joko Widodo, penerbitan Perppu tidak selalu didasarkan pada kondisi hal ihwal kegentingan memaksa secara objektif, melainkan dalam beberapa kasus digunakan sebagai instrumen percepatan kebijakan dan legislasi strategis. 2) Praktik tersebut menunjukkan adanya pergeseran fungsi Perppu dari hukum darurat menjadi alat kebijakan eksekutif yang berpotensi melemahkan prinsip negara hukum. 3) Penelitian ini menegaskan pentingnya penguatan parameter objektif hal ihwal kegentingan memaksa serta optimalisasi peran DPR dan Mahkamah Konstitusi dalam pengawasan penerbitan Perppu.

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Sampul</b> .....	<b>i</b>
<b>Persetujuan Pembimbing</b> .....	<b>ii</b>
<b>Motto</b> .....	<b>iv</b>
<b>Pemrsembahan</b> .....	<b>v</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>vi</b>
<b>Abstrak</b> .....	<b>viii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>ix</b>
<b>Daftar Tabel</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Definisi Istilah.....	13
F. Sistematika Pembahasan .....	15
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	<b>18</b>
A. Penelitian Terdahulu .....	18
B. Kajian Teori.....	26
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>41</b>
A. Metode Penelitian.....	41
B. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	41

C. Sumber Bahan Penelitian .....	43
D. Teknik Pengumpulan Bahan .....	47
E. Analisis Bahan Hukum.....	48
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>50</b>
A. Dasar pertimbangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang .....	50
B. Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo.....	64
C. Pengaturan ke Depan Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa ....	115
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>130</b>
A. Kesimpulan.....	130
B. Saran.....	131
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>134</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Perbandingan Penelitian.....	17
Tabel 4. 1 Perppu Era Presiden SBY hingga Joko Widodo.....	106



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan serta sebagai pembatas kekuasaan bagi para penyelenggara negara.<sup>1</sup>

Dalam konteks ini, kekuasaan dalam penyelenggaraan negara termasuk kekuasaan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945 harus dijalankan berdasarkan hukum, bukan kekuasaan semata.<sup>2</sup> Hal ini berarti bahwa setiap tindakan Presiden, termasuk dalam hal mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), harus didasarkan pada landasan hukum dan memenuhi prinsip konstitusionalitas.<sup>3</sup>

Kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>4</sup> Ketentuan ini memberikan legitimasi konstitusional kepada Presiden untuk bertindak cepat dalam

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 34.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021), 52

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar Demokrasi* (Jakarta: Gema Insani Press, 1999), 76.

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1).

keadaan luar biasa yang membutuhkan pengaturan hukum segera. Namun demikian, penggunaan kewenangan tersebut bukan tanpa batas, sebab dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berlaku prinsip pembatasan kekuasaan (*limited government*) yang menempatkan Presiden sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif yang tunduk pada kontrol legislatif dan yudikatif.<sup>5</sup>

Berdasarkan teori hukum tata negara, keberadaan Perppu menempati posisi unik sebagai produk hukum eksekutif yang memiliki kekuatan setara undang-undang.<sup>6</sup> Secara formil, Perppu merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun secara materiil, Perppu lahir dari keadaan luar biasa, yaitu ketika pembentuk undang-undang (DPR) tidak dapat menjalankan fungsinya secara efektif dalam waktu singkat.<sup>7</sup> Oleh karena itu, kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perppu sering kali disebut sebagai bentuk delegasi darurat dari kekuasaan legislatif kepada eksekutif.<sup>8</sup>

Kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu instrumen konstitusional yang bersifat istimewa karena dapat menggantikan sementara peran legislatif dalam pembentukan undang-undang. Namun, sifat istimewa

---

<sup>5</sup> Darmadi Djufri, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024), 27–30.

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Jakarta: FH UII Press, 2003), 121.

<sup>7</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, Pasal 7 ayat (1).

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, *Kewenangan Presiden dan Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 142.

ini sekaligus menimbulkan problematika serius dalam konteks prinsip *checks and balances* serta kebutuhan menjaga agar kekuasaan eksekutif tidak melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadakan pengujian materiil terhadap Perppu, penilaian terhadap terpenuhinya unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa cenderung bersifat subjektif, sepenuhnya berada di tangan Presiden, tanpa standar konstitusional yang dapat diuji secara yuridis. Kondisi tersebut memunculkan kekhawatiran mengenai potensi penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), terutama ketika Perppu diterbitkan dalam situasi politik yang tidak benar-benar mendesak.<sup>9</sup>

Mahkamah Konstitusi memandang perlunya adanya pembatasan terhadap Presiden dalam mengeluarkan Perppu, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan batasan konstitusional mengenai makna hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menetapkan tiga kriteria: pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat; kedua, undang-undang yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai; dan ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi melalui prosedur pembentukan undang-undang secara biasa.<sup>10</sup> Ketiga syarat ini

---

<sup>9</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5–15.

<sup>10</sup> Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, 19–20

menjadi parameter objektif untuk menilai keabsahan penerbitan Perppu oleh Presiden.

Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, penerbitan Perppu tidak jarang menimbulkan perdebatan politik dan akademik.<sup>11</sup> Hal ini disebabkan karena hal ihwal kegentingan yang memaksa bersifat subjektif dan bergantung pada penilaian Presiden, sehingga membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).<sup>12</sup> Dengan demikian, menjadi penting untuk menelaah bagaimana Presiden dalam praktiknya menggunakan kewenangan tersebut, serta bagaimana sistem pengawasan legislatif dan yudikatif bekerja untuk menjaga keseimbangan kekuasaan.

Kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu pada dasarnya merupakan bagian dari prinsip *checks and balances* yang bertujuan agar tidak ada kekuasaan yang absolut di tangan salah satu lembaga negara.<sup>13</sup> Sebagai negara hukum yang demokratis, Indonesia menganut pembagian kekuasaan (*trias politica*) yang membagi kekuasaan negara menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>14</sup> Oleh karena itu, meskipun Presiden diberikan kewenangan istimewa untuk menetapkan Perppu, kewenangan tersebut harus tetap dalam koridor konstitusi dan diawasi oleh DPR serta Mahkamah Konstitusi.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 85.

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 217–219.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 212.

<sup>14</sup> Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, terjemahan M. Khoiril Anam (Jakarta: Nusa Media, 2018), 107

<sup>15</sup> Septiana. "Analisis Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu: Antara Diskresi Eksekutif dan Kontrol Konstitusional." *Jurnal Legalitas* 2, no. 2 (2024): 73–82. <https://doi.org/10.58819/jle.v2i2.167>.

Jumlah Perppu yang telah diterbitkan oleh Presiden Republik Indonesia sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini menunjukkan variasi yang cukup signifikan, bergantung pada metodologi pendataan dan periode waktu yang dijadikan rujukan. Sejumlah penelitian dan basis data resmi menunjukkan angka yang tidak seragam, di mana beberapa sumber mencatat bahwa total Perppu sejak 1946 hingga 2024 mencapai 185 Perppu, sementara sumber lainnya menyebutkan angka yang dapat mencapai lebih dari 200 Perppu, tergantung apakah menghitung Perppu yang telah dicabut atau diubah melalui undang-undang. Ketidaksamaan angka ini terutama disebabkan oleh perbedaan teknik kategorisasi Perppu, ketidakkonsistenan dokumentasi historis, serta dinamika perubahan regulasi. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kehati-hatian dalam menyimpulkan jumlah total Perppu yang pernah diterbitkan oleh Presiden dalam konteks analisis kewenangan eksekutif.<sup>16</sup>

Selain itu, aspek penting dalam kajian ini adalah perbandingan penerbitan Perppu di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Selama dua periode kepemimpinannya (2004–2014), Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tercatat menurut sekretariat Negara Republik Indonesia telah mengeluarkan sejumlah Perppu yang mencapai 19 Perppu beberapa diantaranya, Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Perppu Nomor 1 Tahun

---

<sup>16</sup> Yosepha Pusparisa, Databoks Katadata, *Tujuh Presiden Indonesia Pernah Terbitkan Perppu*, Diakses pada tanggal 19 November 2025, <https://databoks.katadata.co.id/politik/statistik/7a8a046d0272247/tujuh-presiden-indonesia-pernah-terbitkan-perppu>.

2007 tentang Pengelolaan Energi, hingga Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.<sup>17</sup> Sedangkan Presiden Joko Widodo hingga tahun 2024 telah menerbitkan 8 Perppu, beberapa diantaranya yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak, Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.<sup>18</sup>

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dikenal sebagai salah satu presiden yang cukup produktif dalam menerbitkan Perppu. Berdasarkan data Sekretariat Negara Republik Indonesia, selama dua periode pemerintahannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan 19 Perppu yang mencakup berbagai bidang hukum, mulai dari ekonomi, politik, hingga hukum pidana. Perppu yang paling menimbulkan perdebatan adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi, yang diterbitkan setelah terungkapnya kasus pelanggaran etik oleh Ketua MK, Akil Mochtar. Pemerintah beralasan bahwa penerbitan Perppu tersebut merupakan langkah darurat untuk menjaga integritas lembaga peradilan konstitusi dan mencegah kekosongan hukum terkait mekanisme pengawasan hakim MK.<sup>19</sup>

Sebagian kalangan akademisi maupun praktisi hukum seperti Zainal Arifin Mochtar atau Ni'matul Huda serta Mahfud MD menilai bahwa

---

<sup>17</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Penerbitan Perppu 2004–2014* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2025), diakses pada tanggal 19 November 2025 melalui <https://www.setneg.go.id>.

<sup>18</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Penerbitan Perppu 2014–2024* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2025), diakses pada tanggal 19 November 2025 melalui <https://www.setneg.go.id>.

<sup>19</sup> Nur Rohim, "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa," *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 17–32, <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1454>.

penerbitan Perppu tersebut tidak sepenuhnya memenuhi kriteria yuridis yaitu hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.<sup>20</sup> Sementara itu, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pilkada juga menuai polemik karena dinilai bermuatan politik dan digunakan untuk membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang baru saja disahkan DPR.<sup>21</sup>

Ditinjau dari aspek normatif, kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam menerbitkan Perppu sering kali berada di antara kebutuhan hukum yang mendesak dan kepentingan politik tertentu. Dalam konteks ini, menurut Jimly Asshiddiqie, praktik penerbitan Perppu pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan adanya kecenderungan penggunaan kewenangan darurat sebagai instrumen politik, meskipun secara formal masih berada dalam koridor hukum.<sup>22</sup>

Presiden Joko Widodo hingga tahun 2024 telah menerbitkan 8 Perppu yang sebagian besar berkaitan dengan isu ekonomi, pandemi, dan kebijakan kelembagaan. Yang menjadi perhatian adalah Ketika Presiden Joko Widodo menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020, Perppu tersebut menjadi perhatian utama karena memberikan kewenangan luas kepada pemerintah dalam mengelola keuangan negara selama pandemi Covid-19.<sup>23</sup> Meskipun secara substansial dianggap mendesak, beberapa pakar hukum menilai bahwa Perppu

---

<sup>20</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 329–331.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 203.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 217-219.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Kewenangan Presiden dan Sistem Pemerintahan Indonesia*, 151.

tersebut terlalu memperluas imunitas pejabat publik dari tuntutan hukum, sehingga berpotensi menimbulkan pelanggaran prinsip akuntabilitas.<sup>24</sup>

Selain itu, Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja juga menjadi kontroversial karena diterbitkan untuk menanggulangi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai *conditionally unconstitutional*.<sup>25</sup> Akademisi hukum seperti Feri Amsari dan Zainal Arifin Mochtar menilai bahwa penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja tidak mencerminkan kondisi hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, sehingga secara yuridis legitimasi Perppu tersebut dipertanyakan dan berpotensi melemahkan prinsip negara hukum.<sup>26</sup>

Menurut Feri Amsari yang menegaskan bahwa penggunaan Perppu dalam konteks tersebut mengabaikan prinsip partisipasi publik (*meaningful participation*) dan memperlihatkan dominasi kekuasaan eksekutif dalam fungsi legislasi.<sup>27</sup> Dapat ditarik kesimpulan bahwa langkah Presiden Jokowi ini menunjukkan penggunaan Perppu sebagai alat politik untuk menghindari

---

<sup>24</sup> Kambu, Fany, Alwiyah Sakti Ramdhon Syah Rakia, dan Sri Yati. "Reinterpretasi Imunitas DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Harmonisasi Prinsip *Equality Before the Law*." *Jurnal USM Law Review* 8, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.11669>.

<sup>25</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 413.

<sup>26</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Pers, 2016), 74–75.

<sup>27</sup> Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Indonesia: Perubahan yang Tidak Pernah Selesai*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 201–203.

proses legislasi normal. Namun, secara normatif, penerbitan Perppu pada era Jokowi juga menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk mempercepat respons terhadap krisis atau permasalahan hukum tertentu. Dalam hal ini, kebijakan Presiden Jokowi mencerminkan dinamika baru dalam praktik hukum tata negara Indonesia, di mana fungsi Perppu tidak hanya sebagai mekanisme darurat, tetapi juga sebagai sarana efisiensi regulasi.<sup>28</sup>

Perbandingan tersebut menarik karena memperlihatkan perbedaan konteks politik dan hukum antara dua pemerintahan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono cenderung menerbitkan Perppu dalam konteks transisi hukum dan reformasi kelembagaan, sedangkan Presiden Jokowi Widodo menggunakan Perppu untuk menanggulangi situasi darurat tertentu seperti pandemi Covid-19 maupun penyesuaian regulasi ekonomi. Analisis normatif-yuridis terhadap praktik ini penting untuk mengidentifikasi apakah setiap penerbitan Perppu telah memenuhi kriteria konstitusional dan prinsip negara hukum, atau justru menunjukkan kecenderungan penyalahgunaan kewenangan.<sup>29</sup>

Penerbitan Perppu yang dilakukan oleh dua presiden tersebut memperlihatkan adanya problem konstitusional yang sama lemahnya standar objektif terhadap penilaian hal ihwal kegentingan memaksa.<sup>30</sup> Secara normatif, hal ini membuka ruang terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), terutama ketika Perppu digunakan bukan untuk mengatasi

---

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, 140.

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 131.

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 189.

keadaan darurat, tetapi sebagai jalan pintas untuk mengesahkan kebijakan pemerintah tanpa melalui mekanisme DPR.<sup>31</sup>

Penelitian mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) pada umumnya masih bersifat normatif dan terfokus pada satu periode pemerintahan tertentu atau terbatas hanya menganalisis beberapa Perpu yang dikeluarkan oleh Presiden tertentu. Belum ditemukan penelitian yang secara komparatif menganalisis dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo serta mengujinya berdasarkan prinsip hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana dirumuskan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, penelitian terdahulu belum banyak menawarkan model pengaturan ke depan agar penggunaan kewenangan Perppu lebih terukur dan konstitusional. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat tiga pokok persoalan utama yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa dasar pertimbangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?

---

<sup>31</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 95.

2. Apakah penerbitan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo telah memenuhi prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa?
3. Bagaimana pengaturan ke depan agar Presiden dalam menerbitkan Perppu didasarkan atas prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, penelitian ini memiliki tiga tujuan utama, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis secara yuridis-normatif pengaturan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait.
2. Untuk menelaah secara normatif praktik penerbitan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dalam kaitannya dengan prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi.
3. Untuk merumuskan solusi normatif dan mekanisme pengawasan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu di masa yang akan datang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian mengenai Kewenangan Presiden dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Atas Dasar Hal Ihwal

Kegentingan Memaksa Studi Perppu di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Dan Joko Widodo dapat memberikan manfaat, baik dari segi teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah terhadap pengembangan kajian hukum tata negara, terutama mengenai konsep kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini juga diharapkan mampu memperkaya literatur akademik mengenai pembatasan kekuasaan eksekutif melalui mekanisme konstitusional dan putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga dapat menjadi referensi ilmiah bagi mahasiswa, akademisi, maupun peneliti hukum yang menaruh perhatian pada isu-isu konstitusionalisme dan demokrasi. Selain itu, penelitian ini diharapkan mempertegas peran doktrin *rule of law* dan prinsip *checks and balances* dalam menjaga keseimbangan antara efektivitas pemerintahan dan supremasi hukum.

#### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*), khususnya Presiden, DPR, dan lembaga yudikatif seperti Mahkamah Konstitusi dalam mengevaluasi praktik penerbitan Perppu agar tetap selaras dengan prinsip negara hukum. Penelitian ini juga diharapkan memberikan gagasan normatif yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-

undangan yang lebih jelas mengenai parameter objektif hal ihwal kegentingan yang memaksa, guna menghindari adanya penyalahgunaan kewenangan. Bagi kalangan akademisi dan praktisi hukum, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan konseptual dan yuridis untuk memahami relasi antara kekuasaan eksekutif dan pembatasannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus memperkuat semangat konstitusionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## **E. Definisi Istilah**

Menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam memahami fokus penelitian ini, beberapa istilah kunci perlu dijelaskan terlebih dahulu, yaitu sebagai berikut

### **1. Kewenangan Presiden**

Secara etimologis, istilah kewenangan berasal dari kata dasar ‘wenang’ yang berarti hak, kekuasaan, atau otoritas untuk melakukan suatu tindakan tertentu yang diizinkan oleh hukum.<sup>32</sup> Dalam konteks bahasa hukum, kewenangan merupakan unsur utama dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang sah, karena setiap tindakan pemerintah harus bersumber pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.<sup>33</sup>

Kewenangan Presiden dalam penelitian ini adalah hak dan kekuasaan hukum yang secara konstitusional diberikan kepada Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan untuk mengambil tindakan atau keputusan tertentu yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>32</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), 1510.

<sup>33</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018), 67.

Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Bagir Manan, kewenangan merupakan hak yang diberikan oleh hukum kepada organ negara untuk melakukan tindakan hukum tertentu dalam rangka menjalankan fungsi kenegaraan.<sup>34</sup>

## 2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Secara etimologis, istilah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu berasal dari tiga kata, yakni 'Peraturan Pemerintah', 'Pengganti', dan 'Undang-Undang'. Kata peraturan pemerintah menunjuk pada bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>35</sup> Sementara kata pengganti berarti mengambil alih sementara fungsi atau kedudukan suatu hal yang belum dapat dijalankan, dan 'undang-undang' adalah norma hukum yang ditetapkan bersama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>36</sup> Dengan demikian, secara etimologis Perppu dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk menggantikan sementara kedudukan undang-undang dalam keadaan darurat yang memaksa. Dalam perspektif hukum tata negara, Jimly mengategorikan Perppu termasuk dalam kategori *emergency law*, yakni produk hukum yang bersifat sementara dan hanya dapat digunakan dalam keadaan mendesak dengan pembatasan yang ketat.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, 87.

<sup>35</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1055.

<sup>36</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1478.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Konstitusi Press, 2007), 59.

### 3. Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa

Secara etimologis, istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa terdiri atas tiga unsur kata, yaitu ‘hal ihwal’, ‘kegentingan’, dan ‘memaksa’. Kata hal ihwal berarti segala sesuatu atau keadaan yang berkaitan dengan suatu peristiwa, sedangkan kegentingan berasal dari kata “genting” yang berarti keadaan gawat, darurat, atau mendesak.<sup>38</sup> Adapun memaksa menunjukkan situasi yang menuntut tindakan segera dan tidak dapat ditunda.<sup>39</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan bentuk ‘darurat konstitusional’ (*constitutional emergency*) yang bersifat sementara dan harus dipertanggungjawabkan secara politik maupun hukum.<sup>40</sup> Artinya, Presiden tidak dapat secara sewenang-wenang menafsirkan keadaan genting, melainkan harus berdasarkan kebutuhan objektif negara. Sementara Saldi Isra menjelaskan bahwa ketentuan ini menunjukkan adanya ruang bagi kewenangan diskresi konstitusional Presiden, namun tetap harus dikontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai bentuk mekanisme *checks and balances*.<sup>41</sup>

#### F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam tulisan ini terbagi menjadi lima bab. Setiap bab akan memberikan pembahasan mengenai satu fokus bahasan yangurut layaknya suatu penelitian yang dilakukan. Pembagian pembahasan ini

<sup>38</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 438.

<sup>39</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 947.

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 58.

<sup>41</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 72.

sangat penting agar penulisan yang dilakukan dapat disusun secara urut serta dapat membantu peneliti agar mudah mencermati pembahasan yang akan diteliti serta membantu dalam langkah penelitian. Adapun sistem penyusunan sebagai gambaran pokok penelitian untuk memahami hubungan antara satu bab dengan lainnya maka disusun sebagaimana berikut:

**BAB I**, merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan juga berisi definisi istilah serta sistematika pembahasan.

**BAB II**, merupakan tinjauan pustaka yang memuat uraian tentang penelitian terdahulu dan kerangka teori yang relevan serta berkaitan dengan tema yang diambil dalam penelitian yakni Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu Atas Dasar Hal Ihwal Kegentingan Memaksa (Studi Atas Perppu Di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo) dan adapun untuk penelitian terdahulu disini peneliti mengambil dari berbagai bahan sumber hukum yang sesuai.

**BAB III**, bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan meliputi jenis dan pendekatan penelitian, teknik pengumpulan bahan hukum, teknis analisis bahan hukum, keabsahan bahan hukum dan tahap-tahap penelitian.

**BAB IV**, bab ini membahas analisis kesesuaian penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan dasar hukum serta juga pertimbangan pengeluaran Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dengan prinsip hal ihwal

kegentingan memaksa berdasarkan indikator yang dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Selain menilai kesesuaian penerbitan Perppu dengan batasan konstitusional, bab ini juga membahas implikasi konstitusional serta merumuskan arah pengaturan ke depan agar penerbitan Perppu oleh Presiden tetap berada dalam koridor prinsip negara hukum dan pembatasan kekuasaan.

**Bab V**, merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan atas seluruh hasil pembahasan dan analisis yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Selain itu, bab ini juga menyajikan saran sebagai rekomendasi normatif dan praktis yang disusun berdasarkan temuan penelitian, yang ditujukan kepada pembentuk kebijakan dan pihak-pihak terkait guna memperkuat penerapan prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di masa mendatang.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai kewenangan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) telah banyak dilakukan, baik dalam bentuk skripsi, maupun tesis. Namun demikian, setiap penelitian memiliki fokus, pendekatan, dan hasil analisis yang berbeda. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan topik ini:

1. Dalam tesis berjudul “Pembentukan Perppu Perspektif Qawā‘id al-Fiqhiyyah: Studi Kasus Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945”, Ach. Syaifur Rizal menegaskan bahwa ketentuan hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 masih bersifat multitafsir dan belum memiliki parameter hukum yang tegas. Kondisi tersebut menyebabkan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu sangat bergantung pada penilaian subjektif Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam tesis tersebut dinyatakan bahwa “ketiadaan batasan normatif yang jelas mengenai makna kegentingan yang memaksa berpotensi membuka ruang penggunaan kewenangan Perppu secara subjektif oleh Presiden”. Oleh karena itu, kewenangan tersebut harus dipahami sebagai kewenangan luar biasa yang penggunaannya tidak boleh dilepaskan dari prinsip kehati-hatian dan kepentingan umum. Lebih lanjut, Ach. Syaifur Rizal menjelaskan bahwa Perppu pada hakikatnya merupakan instrumen hukum darurat yang hanya dapat dibenarkan ketika terdapat kebutuhan

mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat, sementara prosedur pembentukan undang-undang biasa tidak memungkinkan untuk ditempuh. Ia menyatakan bahwa “Perppu tidak boleh dijadikan sebagai alat politik hukum biasa, melainkan sebagai solusi sementara atas kekosongan hukum dalam keadaan mendesak”. Pandangan ini menegaskan bahwa penerbitan Perppu harus ditempatkan dalam kerangka konstitusional dan tidak boleh melampaui tujuan awal pembentukannya. Relevansi tesis Ach. Syaifur Rizal dengan penelitian ini terletak pada penguatan dasar teoritis mengenai batas kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu berdasarkan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pemikiran tersebut dapat dijadikan rujukan dalam menganalisis praktik penerbitan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo, khususnya untuk menilai apakah penggunaan kewenangan tersebut telah sesuai dengan sifat darurat Perppu atau justru cenderung meluas. Dengan demikian, tesis ini memberikan kontribusi penting dalam memperkuat analisis normatif-yuridis terhadap kewenangan Presiden dalam sistem negara hukum.<sup>43</sup>

2. Penelitian berupa Skripsi oleh Muhammad Hanafi Asabarani dilakukan di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta berjudul “Latar Belakang dan Proses Kebijakan Perppu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (RUU UU No. 1 Tahun 2014) dalam Perspektif Politik Islam”. Penelitian oleh Muhammad Hanafi Asabarani membahas latar belakang politik dan hukum terbitnya

---

<sup>43</sup> Ach. Syaifur Rizal, *Pembentukan Perppu Perspektif Qawā'id al-Fiqhiyyah: Studi Kasus Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2023).

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, yang diterbitkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tinjauan hukum Islam, menilai penerbitan Perppu tersebut sebagai upaya pemulihan kedaulatan rakyat melalui sistem pemilihan langsung. Peneliti menilai bahwa langkah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki landasan konstitusional sekaligus moralitas politik Islam, karena bertujuan menghindari kemudharatan yang timbul akibat penghapusan pemilihan langsung oleh DPR.<sup>44</sup> Penelitian ini relevan karena memberikan contoh konkret penerbitan Perppu di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yang juga menjadi bagian dari fokus penelitian ini. Bedanya, penelitian Asabarani lebih menekankan pada aspek politik dan nilai Islam, sedangkan penelitian ini berorientasi pada analisis normatif yuridis terhadap prinsip negara hukum. Dengan demikian, hasil penelitian Asabarani dapat dijadikan pijakan historis sekaligus kontekstual dalam menganalisis kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam mengeluarkan Perppu.

3. Penelitian berupa Skripsi yang dilakukan di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta ditulis oleh Muhammad Nur Firdaus berjudul “Perppu Perspektif Nomokrasi Islam”. Skripsi ini menguraikan konsep nomokrasi Islam (pemerintahan berdasarkan hukum Tuhan) dan membandingkannya dengan prinsip negara hukum dalam konstitusi Indonesia. Muhammad

---

<sup>44</sup> Muhammad Hanafi Asabarani, *Latar Belakang dan Proses Kebijakan Perppu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (RUU UU No. 1 Tahun 2014) dalam Perspektif Politik Islam* (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016).

Nur Firdaus menggunakan pendekatan komparatif normatif, menjelaskan bahwa dalam sistem hukum Islam, penggunaan kekuasaan eksekutif yang bersifat darurat tetap tunduk pada batas moral dan hukum syariat. Dengan demikian, penerbitan Perppu oleh Presiden harus mempertimbangkan asas keadilan dan kemaslahatan, bukan hanya kepentingan kekuasaan politik semata.<sup>45</sup> Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian sekarang dari segi konsep moral hukum dalam penggunaan kewenangan eksekutif. Namun, penelitian ini tidak secara spesifik mengulas praktik penerbitan Perppu dalam konteks pemerintahan Indonesia modern yang menjadikan penelitian tersebut berbeda dengan penelitian ini.

4. Penelitian berupa Skripsi yang dilakukan di Universitas Muhammadiyah Semarang ditulis oleh Feranti Aulia berjudul “Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu): Studi Kasus Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Wabah Covid-19 di Indonesia”. Feranti Aulia meneliti penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dalam konteks pandemi Covid-19 dengan pendekatan yuridis normatif. Ia menilai bahwa penerbitan Perppu tersebut merupakan langkah darurat yang konstitusional karena memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa. Namun, penelitian ini juga menemukan adanya potensi penyalahgunaan kekuasaan karena materi Perppu memberikan imunitas hukum kepada pejabat publik, yang berpotensi bertentangan dengan

---

<sup>45</sup> Muhammad Nur Firdaus, *Perppu Perspektif Nomokrasi Islam* (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017).

prinsip *rule of law*.<sup>46</sup> Keterkaitan penelitian ini dengan penelitian sekarang cukup kuat karena keduanya menyoroiti aspek konstitusionalitas dan batas kewenangan Presiden. Bedanya, penelitian Aulia fokus pada kasus tunggal di masa Presiden Joko Widodo, sedangkan penelitian ini memperluas kajian pada perbandingan lintas periode kepresidenan. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan menyusun formulasi solusi normatif agar penerbitan Perppu ke depan tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

5. Penelitian berupa Skripsi yang dilakukan di UIN Khas Jember berjudul “*Analisis Yuridis Desakan Kepada Presiden Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Upaya Pembatalan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*”. Penelitian oleh Ali Mustofa ini fokus pada fenomena desakan publik agar Presiden segera menerbitkan Perppu untuk membatalkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Peneliti menganalisa pasal-pasal dalam UU tersebut yang memunculkan tekanan masyarakat, kemudian mengkaji apakah desakan tersebut telah memenuhi syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi (Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009).<sup>47</sup> Penelitian

---

<sup>46</sup> Feranti Aulia, *Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu): Studi Kasus Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Wabah Covid-19 di Indonesia* (Skripsi, Universitas Muhammadiyah Palembang, 2025).

<sup>47</sup> Ali Mustofa, *Analisis Yuridis Desakan Kepada Presiden Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Upaya Pembatalan Undang-Undang Nomor 19*

tersebut menemukan bahwa secara konstitusional Presiden belum memiliki landasan kuat untuk menerbitkan Perppu dalam kasus tersebut, karena syarat kegentingan belum menunjukkan kriteria yang jelas. Temuan penelitian ini sangat relevan dengan penelitian ini karena menunjukkan salah satu contoh konkret potensi penyalahgunaan kewenangan Presiden melalui Perppu dalam konteks desakan publik dan kontroversi legislatif. Bedanya, penelitian ini akan menyusun analisis komparatif lintas era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono & Joko Widodo dan juga merumuskan upaya normatif untuk mencegah penyalahgunaan tersebut.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwasanya penelitian mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) telah banyak dilakukan dalam kajian hukum tata negara di Indonesia. Secara umum, penelitian-penelitian tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kecenderungan utama. Pertama, kajian yang menitikberatkan pada aspek normatif kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dengan fokus pada kedudukan Perppu dalam sistem peraturan perundang-undangan serta relasinya dengan fungsi legislasi DPR. Kedua, penelitian yang mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, khususnya terkait perumusan indikator hal ihwal kegentingan memaksa sebagai batas konstitusional penerbitan Perppu, namun kajian ini umumnya bersifat konseptual dan belum

diaplikasikan secara sistematis terhadap praktik penerbitan Perppu dalam periode pemerintahan tertentu.

Selanjutnya, terdapat pula penelitian yang mengkaji penerbitan Perppu dengan pendekatan tertentu, seperti politik hukum, fiqh siyasah, maupun qawā'id al-fiqhiyyah, yang menekankan aspek legitimasi normatif dan filosofis kewenangan Presiden. Penelitian-penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam memahami dasar pembenaran penerbitan Perppu, namun umumnya tidak melakukan analisis komparatif lintas pemerintahan, serta belum secara khusus membandingkan pola penerbitan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Selain itu, kajian yang ada cenderung berhenti pada penilaian kesesuaian normatif, tanpa merumuskan implikasi konstitusional dan arah pengaturan ke depan terkait penerapan prinsip hal ihwal kegentingan memaksa dalam praktik ketatanegaraan.

**Tabel 2. 1**  
**Perbandingan Penelitian**

No	Nama Dan Judul Penelitian	Persamaan dengan Penelitian Sekarang	Perbedaan dengan Penelitian Sekarang
1	Ach. Syaifur Rizal, Pembentukan Perppu Perspektif Qawā'id al-Fiqhiyyah: Studi Kasus Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Persamaan penelitian ini dengan penelitian Ach. Syaifur Rizal terletak pada objek kajian yang sama, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), fokus pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, penggunaan jenis penelitian hukum normatif, serta kesamaan perhatian	Perbedaannya terletak pada pendekatan dan fokus analisis. Penelitian Ach. Syaifur Rizal menggunakan perspektif qawā'id al-fiqhiyyah, sedangkan penelitian saya menggunakan analisis hukum tata negara dengan pendekatan komparatif lintas pemerintahan serta menguji penerapan

		terhadap konsep hal ihwal kegentingan memaksa sebagai dasar pembenaran penerbitan Perppu.	prinsip kegentingan memaksa dalam praktik.
2	Muhammad Hanafi Asabarani, Latar Belakang dan Proses Kebijakan Perppu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (RUU UU No.1 Tahun 2014) dalam Perspektif Politik Islam	Sama-sama meneliti penerbitan Perppu oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan dasar konstitusional tindakannya.	Penelitian terdahulu meninjau dari perspektif politik Islam, sedangkan penelitian sekarang berfokus pada analisis normatif hukum positif dan aspek penyalahgunaan kekuasaan.
3	Muhammad Nur Firdaus, Perppu Perspektif Nomokrasi Islam	Sama-sama mengkaji Perppu dalam konteks prinsip negara hukum dan pentingnya pembatasan kekuasaan eksekutif.	Penelitian terdahulu hanya menelaah konsep normatif Islam tanpa studi kasus pemerintahan, sementara penelitian sekarang meneliti praktik konkret Perppu di dua masa pemerintahan kepresidenan.
4	Feranti Aulia, Analisis Yuridis Kewenangan Presiden Dalam Menerbitkan Perppu: Studi Kasus Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Wabah Covid-19 di Indonesia	Sama-sama menggunakan pendekatan normatif yuridis dan menilai konstitusionalitas Perppu yang diterbitkan oleh Presiden.	Penelitian terdahulu fokus pada Perppu tunggal (Covid-19), sementara penelitian sekarang menganalisis banyak Perppu lintas masa pemerintahan dan merumuskan solusi normatif agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.
5	Ali Mustofa, Analisis Yuridis Desakan Kepada Presiden Mengeluarkan Peraturan Pemerintah	Sama-sama membahas batas kewenangan Presiden dalam konteks Perppu dan menyoroti isu penyalahgunaan kewenangan eksekutif.	Penelitian terdahulu menilai desakan publik terhadap penerbitan Perppu tanpa realisasi faktual, sementara penelitian sekarang mengkaji Perppu yang

	Pengganti Undang-Undang Dalam Upaya Pembatalan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK		benar-benar diterbitkan serta efek hukumnya.
6	Aris Mulyana, Tinjauan Yuridis Konstitusional Tentang Kewenangan Presiden Dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).	Sama-sama menggunakan pendekatan normatif yuridis dan berfokus pada kewenangan Presiden dalam penerbitan Perppu menurut Pasal 22 UUD 1945.	Penelitian terdahulu hanya bersifat konseptual umum tanpa membahas periode kepresidenan, sedangkan penelitian sekarang membandingkan praktik penerbitan Perppu di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Jokowi.

## B. Kajian Teori dan Konsep

Berdasarkan penelitian hukum tata negara, teori merupakan landasan konseptual yang digunakan untuk menganalisis fenomena hukum secara sistematis dan ilmiah. Penelitian ini berfokus pada kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dikaji melalui tiga pendekatan teoritis, yaitu teori negara hukum, teori pembagian kekuasaan, serta teori kewenangan. Ketiga teori tersebut memiliki keterkaitan erat karena bersama-sama membentuk kerangka normatif dalam memahami batas-batas kekuasaan Presiden serta mekanisme pengawasannya agar tetap sesuai dengan prinsip konstitusional.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 15.

## 1. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan salah satu fondasi utama dalam sistem ketatanegaraan modern, yang menempatkan hukum sebagai landasan normatif tertinggi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Gagasan mengenai negara hukum lahir sebagai respons terhadap praktik absolutisme yang memusatkan kekuasaan pada satu tangan sehingga menimbulkan berbagai bentuk kesewenang-wenangan dan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Dalam tradisi Eropa Kontinental, konsep *rechtsstaat* berkembang seiring dengan tuntutan pembatasan kekuasaan raja melalui aturan hukum yang bersifat mengikat dan rasional.<sup>49</sup> Dengan demikian, negara hukum tidak hanya dipahami sebagai keberadaan hukum secara formal, tetapi juga sebagai suatu prinsip fundamental yang mengatur bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan secara demokratis, transparan, dan akuntabel.

Berdasarkan konteks Indonesia, prinsip negara hukum memperoleh landasan konstitusional yang tegas melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>50</sup> Rumusan ini tidak sekadar bersifat deklaratif, melainkan mengandung kewajiban normatif bagi seluruh penyelenggara negara untuk tunduk dan patuh pada hukum yang berlaku. Hal ini menegaskan bahwa segala bentuk tindakan pemerintahan, termasuk kebijakan yang

---

<sup>49</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 2001), 23.

<sup>50</sup> I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Negara Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2018), 45.

diambil oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, harus memiliki dasar hukum yang sah serta tidak boleh bertentangan dengan prinsip supremasi hukum. Dengan demikian, negara hukum dalam perspektif Indonesia mengandung makna bahwa hukum berfungsi sebagai alat untuk mencapai keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, bukan sekedar instrumen formal untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Menurut Friedrich Julius Stahl, negara hukum memiliki empat unsur penting yaitu, perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan yang independen.<sup>51</sup> Sementara A.V. Dicey menekankan tiga elemen utama *rule of law*, yakni supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak individu.<sup>52</sup> Kedua konsep ini diadopsi dan dikembangkan dalam konteks Indonesia menjadi negara hukum Pancasila, yang memadukan unsur moralitas, keadilan, dan kemanusiaan dalam setiap pelaksanaan kekuasaan negara.

Melihat dalam perkembangannya, konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* tersebut kemudian diadaptasi dalam konteks Indonesia dan dikembangkan menjadi konsep negara hukum Pancasila. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara hukum Pancasila tidak hanya menekankan aspek kepastian hukum sebagaimana dalam teori positivis, tetapi juga mengutamakan nilai keadilan substantif dan kesejahteraan

---

<sup>51</sup> Ridwan H. R, *Hukum Administrasi Negara*, 17.

<sup>52</sup> A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, terjemahan Nurhadi (Bandung: Nusa Media, 2017), 110–112.

umum sebagai tujuan akhir dari hukum.<sup>53</sup> Dengan demikian, negara hukum Indonesia harus mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang dinamis dan tidak boleh terjebak dalam sifat legalistik yang kaku. Hukum dipandang sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial, bukan hanya untuk mengatur perilaku warga negara.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum Pancasila tidak sekedar berorientasi pada kepastian hukum, tetapi juga menempatkan nilai keadilan dan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir hukum.<sup>54</sup> Dengan demikian, hukum bukanlah alat kekuasaan (legalistik), melainkan sarana untuk menegakkan keadilan substantif. Dalam konteks penelitian ini, teori negara hukum digunakan untuk menganalisis sejauh mana penerbitan Perppu oleh Presiden masih berada dalam koridor prinsip hukum yang menolak penyalahgunaan kekuasaan dan menjunjung supremasi hukum sebagai dasar legitimasi tindakan pemerintahan.

Berdasarkan konteks penelitian ini, teori negara hukum digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai sejauh mana kewenangan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) masih berada dalam batas-batas yang ditentukan oleh prinsip negara hukum. Penerbitan Perppu merupakan kewenangan konstitusional yang diberikan secara khusus kepada Presiden dalam keadaan hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Namun, karena sifatnya yang luar biasa

---

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 89–90.

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Negara Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2011), 25.

dan dapat menggantikan fungsi legislatif, kewenangan ini harus dikontrol secara ketat agar tidak disalahgunakan.<sup>55</sup>

Prinsip negara hukum memberikan batasan normatif bahwa kewenangan tersebut hanya dapat digunakan dalam kondisi mendesak yang membutuhkan respons cepat, serta harus mempertimbangkan nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Oleh karena itu, penerbitan Perppu tidak boleh dilakukan semata-mata atas dasar kepentingan politik, tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan secara objektif, rasional, dan konstitusional. Dengan demikian, teori negara hukum menegaskan bahwa tindakan Presiden dalam menerbitkan Perppu tetap harus tunduk pada supremasi hukum, prinsip pembatasan kekuasaan, serta perlindungan hak-hak dasar warga negara.<sup>56</sup>

## 2. Teori Pembagian Kekuasaan

Teori pembagian kekuasaan (*separation of powers*) merupakan salah satu pilar penting dalam pemikiran ketatanegaraan modern. Gagasan ini terutama dikembangkan oleh filsuf Prancis Montesquieu dalam karyanya *De l'esprit des lois (The Spirit of the Laws)*, di mana ia menegaskan bahwa kebebasan rakyat hanya dapat terjamin apabila kekuasaan negara dipisahkan ke dalam tiga fungsi pokok, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>57</sup> Menurut Montesquieu, jika ketiga kekuasaan tersebut terakumulasi dalam satu tangan, maka akan muncul kemungkinan

---

<sup>55</sup> Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Perppu," *Jurnal Konstitusi* 17, No. 3 (2020): 554, <https://doi.org/10.31078/jk1733>.

<sup>56</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, 46.

<sup>57</sup> Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, terjemahan M. Khoiril Anam, 74.

besar terjadinya tirani dan penyalahgunaan kekuasaan karena tidak adanya mekanisme kontrol antar lembaga. Pandangan ini kemudian menjadi dasar bagi lahirnya teori *checks and balances* yang banyak dianut dalam sistem ketatanegaraan modern.<sup>58</sup>

Sistem ketatanegaraan Indonesia menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara fungsional (*functional separation of powers*), yang berarti bahwa lembaga-lembaga negara menjalankan fungsi kekuasaan secara berbeda, tetapi tidak bersifat terpisah secara absolut.<sup>59</sup> Setelah dilakukan empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, komposisi dan konfigurasi kekuasaan negara berubah menjadi lebih seimbang dan saling mengimbangi. Hal ini terlihat dari kedudukan lembaga-lembaga negara yang relatif sejajar, seperti DPR, Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, serta lembaga-lembaga negara lainnya yang memperoleh legitimasi konstitusional.<sup>60</sup>

Berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia, pembagian kekuasaan diatur secara fungsional, bukan kaku seperti dalam teori klasik Montesquieu. Lembaga-lembaga negara memiliki kedudukan yang relatif sejajar, dengan fungsi yang saling mengimbangi satu sama lain.<sup>61</sup> Hal ini berarti, meskipun Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan

---

<sup>58</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2015), 134.

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 22.

<sup>60</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 45–46.

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 78.

Perppu dalam keadaan genting, tindakan tersebut tidak bersifat mutlak karena tetap harus mendapat persetujuan DPR dalam sidang berikutnya.<sup>62</sup>

Menurut Mahfud MD, prinsip pembagian kekuasaan tidak hanya bersifat kelembagaan, melainkan juga merupakan mekanisme kontrol terhadap kekuasaan agar tidak disalahgunakan.<sup>63</sup> Dengan demikian, penerbitan Perppu sebagai bentuk kewenangan eksekutif harus selalu diuji kesesuaiannya dengan prinsip pembatasan kekuasaan dan mekanisme pengawasan yang telah diatur oleh konstitusi. Teori ini menjadi relevan untuk menilai secara normatif apakah praktik penerbitan Perppu di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo telah sesuai dengan semangat *checks and balances* atau justru menunjukkan kecenderungan sentralisasi kekuasaan eksekutif.

Hal ini menjadikan teori pembagian kekuasaan sangat relevan dalam mengevaluasi praktik penerbitan Perppu pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Beberapa kajian akademik menunjukkan bahwa penerbitan Perppu pada dua era pemerintahan tersebut memunculkan perdebatan mengenai batas diskresi eksekutif dan sejauh mana Presiden menggunakan kewenangannya secara proporsional terhadap kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>64</sup>

Penerbitan Perppu dapat dipahami sebagai instrumen konstitusional untuk menjawab kebutuhan mendesak yang tidak dapat

---

<sup>62</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (2).

<sup>63</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 42.

<sup>64</sup> Septiana, "Analisis Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu: Antara Diskresi Eksekutif dan Kontrol Konstitusional," 73–82.

ditunda. Namun di sisi lain, jika digunakan secara berlebihan tanpa pengawasan yang ketat, maka kewenangan tersebut berpotensi melemahkan prinsip pembatasan kekuasaan dan menciptakan kecenderungan sentralisasi kekuasaan eksekutif.<sup>65</sup>

Dengan memahami konteks tersebut, teori pembagian kekuasaan menjadi alat analisis yang penting untuk melihat apakah penerbitan Perppu benar-benar mencerminkan prinsip *checks and balances* sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, atau justru menunjukkan adanya kecenderungan dominasi kekuasaan eksekutif. Melalui pendekatan teoritis ini, penelitian dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai posisi Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan sejauh mana mekanisme pengawasan oleh DPR serta lembaga-lembaga negara lainnya berjalan secara efektif.<sup>66</sup> Dengan demikian, teori pembagian kekuasaan bukan hanya menjadi dasar filosofis sistem ketatanegaraan, tetapi juga menjadi instrumen untuk menilai kualitas praktik ketatanegaraan dalam konteks nyata.

### 3. Teori Kewenangan

Teori kewenangan (*theory of authority*) merupakan salah satu fondasi utama dalam kajian hukum tata negara karena setiap tindakan pejabat maupun organ negara hanya sah apabila dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), 15-20.

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 155.

<sup>67</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 68.

Kewenangan menjadi sumber legitimasi tindakan hukum pemerintah, sehingga tanpa kewenangan yang sah, setiap tindakan dapat dianggap tidak berlaku, melampaui batas, atau bahkan termasuk perbuatan sewenang-wenang (*detournement de pouvoir*). Oleh sebab itu, pemahaman mengenai teori kewenangan sangat penting untuk menganalisis bagaimana Presiden menjalankan kewenangannya dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, kewenangan (*bevoegdheid*) dipahami sebagai hak yang diberikan oleh hukum kepada pejabat atau badan administrasi negara untuk mengambil tindakan tertentu. H.D. Stout dan H. Prajudi Atmosudirdjo menegaskan bahwa kewenangan hanya dapat lahir dari hukum dan tidak muncul secara alamiah.<sup>68</sup> Artinya, pejabat negara tidak memiliki kebebasan untuk membentuk kewenangannya sendiri; ia hanya dapat bertindak sesuai dengan apa yang diatur dalam hukum. Pemikiran ini selaras dengan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) yang menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah wajib memiliki dasar hukum yang jelas.<sup>69</sup> Dengan demikian, teori kewenangan tidak hanya berbicara mengenai keberadaan kewenangan, tetapi juga mengatur bagaimana kewenangan harus digunakan secara tepat, terbatas, dan proporsional.

---

<sup>68</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 51.

<sup>69</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 2015), 23.

Lebih lanjut, dalam teori kewenangan dikenal tiga bentuk utama sumber kewenangan, Atribusi merupakan pemberian kewenangan asli yang bersumber langsung dari konstitusi atau undang-undang kepada organ negara tertentu. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ pemerintahan kepada organ lain, di mana tanggung jawab atas penggunaan kewenangan dialihkan kepada penerima delegasi. Sedangkan mandat merupakan pelimpahan kewenangan untuk bertindak atas nama pemberi mandat tanpa mengalihkan tanggung jawab.<sup>70</sup>

Berdasarkan konteks kewenangan Presiden, penerbitan Perppu merupakan bentuk kewenangan atribusi, karena sumbernya berasal langsung dari UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 22 ayat (1).<sup>71</sup> Sebagai kewenangan atribusi, Presiden diberi ruang tertentu untuk menilai adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar penerbitan Perppu. Namun kewenangan tersebut tidak bersifat absolut karena Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 mewajibkan Presiden untuk mengajukan Perppu kepada DPR dalam persidangan berikutnya untuk memperoleh persetujuan.<sup>72</sup> Mekanisme ini menunjukkan bahwa kewenangan atribusi Presiden tetap berada dalam kerangka pengawasan legislatif sebagai wujud *checks and balances*.

Selain itu, teori kewenangan juga menekankan pentingnya batasan internal dan batasan eksternal dalam penggunaan kewenangan. Batasan

---

<sup>70</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), 79–80.

<sup>71</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1).

<sup>72</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (2).

internal berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti kepastian hukum, tujuan yang benar, proporsionalitas, dan keterbukaan.<sup>73</sup> Sementara batasan eksternal meliputi pengawasan oleh DPR, Mahkamah Konstitusi, dan lembaga peradilan lain. Melalui mekanisme tersebut, kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu dapat dikontrol sehingga tidak keluar dari tujuan konstitusional.

Relevansi teori kewenangan semakin tampak dalam praktik penerbitan Perppu pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Sejumlah kajian menunjukkan adanya perdebatan apakah tindakan Presiden menerbitkan Perppu telah sesuai dengan prinsip legalitas, proporsionalitas, dan kebutuhan mendesak sebagaimana ditentukan konstitusi.<sup>74</sup> Beberapa Perppu bahkan dipersoalkan karena dianggap terlalu luas cakupannya atau tidak memenuhi kriteria hal ihwal kegentingan memaksa, sehingga memunculkan kekhawatiran mengenai potensi ekspansi kewenangan eksekutif.<sup>75</sup>

#### 4. Konsep Hal Ihwal Kegentingan Memaksa

Konsep hal ihwal kegentingan memaksa merupakan dasar konstitusional yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar

<sup>73</sup> Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 132.

<sup>74</sup> Susi Dwi Harijanti, "Perppu Sebagai *Extra Ordinary Rules*: Makna dan Limitasi," *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan* 2, no. 1 (2017): 77–91, <https://doi.org/10.25170/paradigma.v2i01.1761>.

<sup>75</sup> Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 60-

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep ini dimaksudkan untuk memberikan ruang tindakan cepat kepada Presiden dalam menghadapi keadaan luar biasa yang dapat mengganggu penyelenggaraan negara apabila tidak segera diatasi melalui pembentukan norma hukum. Oleh karena itu, hal ihwal kegentingan memaksa harus dipahami sebagai kondisi objektif yang menuntut adanya tindakan hukum segera demi menjaga kepastian hukum dan kepentingan umum.<sup>76</sup>

Secara konstitusional, konsep hal ihwal kegentingan memaksa diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak menetapkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan memaksa. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu bersumber langsung dari konstitusi, sehingga memiliki legitimasi hukum yang kuat. Namun demikian, karena kewenangan tersebut bersifat luar biasa, pelaksanaannya harus ditempatkan secara ketat dalam kerangka negara hukum dan tidak boleh ditafsirkan secara luas tanpa batas.<sup>77</sup>

Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan penafsiran konstitusional terhadap konsep hal ihwal kegentingan memaksa melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, yang menetapkan tiga kriteria utama, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat, tidak adanya atau tidak memadainya undang-undang yang

---

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 220–222.

<sup>77</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 148–150.

mengatur, serta tidak dimungkinkannya pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa karena keterbatasan waktu. Penafsiran tersebut menegaskan bahwa kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu tidak bersifat subjektif dan mutlak, melainkan harus dapat diuji secara objektif berdasarkan parameter hukum yang jelas. Dengan demikian, konsep hal ihwal kegentingan memaksa berfungsi sebagai instrumen pembatas kewenangan Presiden dalam kerangka negara hukum.<sup>78</sup>

Berdasarkan praktik ketatanegaraan, konsep hal ihwal kegentingan memaksa berimplikasi langsung pada karakter kewenangan Presiden yang bersifat sementara dan kondisional. Perppu yang ditetapkan oleh Presiden harus segera diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan, sehingga terdapat mekanisme kontrol politik terhadap penggunaan kewenangan darurat tersebut. Selain itu, Perppu juga dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk pengawasan yudisial. Dengan adanya mekanisme pengawasan tersebut, konsep hal ihwal kegentingan memaksa tidak hanya berfungsi sebagai dasar legitimasi kewenangan Presiden, tetapi juga sebagai instrumen pembatas kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>79</sup>

##### 5. Konsep *Siyāsah Dustūriyyah*

*Siyāsah dustūriyyah* merupakan cabang dari fiqh siyasah yang membahas pengelolaan kekuasaan negara berdasarkan hukum dasar atau konstitusi, dengan menekankan prinsip keadilan, kemaslahatan umum,

---

<sup>78</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 299–301.

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 176–178.

serta pembatasan kekuasaan penguasa. Walaupun dalam penelitian ini tidak menggunakan teori Fiqh Siyasah namun sebagai pengetahuan umum perlu memasukkan konsep *Siyāsah dustūriyyah* karena adanya keterkaitan. Penguasa dipandang sebagai *ulil amri* yang menjalankan kekuasaan sebagai amanah, sehingga setiap kebijakan yang diambil harus berlandaskan aturan dasar negara dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai syariat. Oleh karena itu, kebijakan negara, termasuk dalam keadaan darurat, harus diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mencegah terjadinya kemudaratatan yang lebih besar.<sup>80</sup>

Konsep *siyāsah dustūriyyah* memiliki korelasi yang erat dengan kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu atas dasar hal ihwal kegentingan memaksa. Dalam kondisi darurat, Presiden sebagai *ulil amri* diperkenankan mengambil kebijakan luar biasa sebagai bentuk *ijtihād siyāsī* untuk menjaga stabilitas negara dan kemaslahatan rakyat. Namun demikian, *siyāsah dustūriyyah* menegaskan bahwa kebijakan darurat tersebut bersifat sementara, tidak boleh melampaui batas kewenangan, serta harus tunduk pada mekanisme pengawasan agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Dengan demikian, konsep ini memperkuat pandangan bahwa kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu harus dijalankan secara proporsional dan bertanggung jawab dalam kerangka negara hukum dan prinsip keadilan.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), 153–155.

<sup>81</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jakarta: Dina Utama, 2003), 198–200.

Prinsip utama dalam *siyāṣah dustūriyyah* adalah terciptanya keadilan, kemaslahatan, dan pencegahan terhadap kemudaratatan yang lebih besar. Prinsip tersebut sejalan dengan kaidah fiqh yaitu

دَرْءُ الْمَقَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

yang menegaskan bahwa mencegah kerusakan harus didahulukan daripada menarik kemaslahatan. Dengan demikian, kebijakan negara yang diambil dalam keadaan tertentu, termasuk kebijakan darurat, dibenarkan sepanjang ditujukan untuk menjaga stabilitas negara, melindungi kepentingan umum, dan tidak bertentangan dengan prinsip keadilan serta hukum yang berlaku.<sup>82</sup>

Kaitannya dengan kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), *siyāṣah dustūriyyah* memberikan landasan normatif bahwa Presiden sebagai *ulil amri* diperkenankan mengambil kebijakan konstitusional dalam kondisi hal ihwal kegentingan memaksa. Namun demikian, kewenangan tersebut harus dijalankan secara proporsional, bersifat sementara, serta tunduk pada mekanisme pengawasan guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian, konsep *siyāṣah dustūriyyah* memperkuat pandangan bahwa kewenangan Presiden dalam keadaan darurat tidak bersifat absolut, melainkan tetap dibatasi oleh hukum, konstitusi, dan prinsip kemaslahatan.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: LPPM Unisba, 2015), 112–114.

<sup>83</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyāṣah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2013), 89–91

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan bagian penting dalam penyusunan karya ilmiah hukum karena menentukan arah, pendekatan, serta validitas hasil analisis. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan diarahkan untuk mengkaji dan menilai kewenangan presiden dalam mengeluarkan perppu atas dasar hal ihwal kegentingan memaksa atas perppu yang dikeluarkan oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo, dengan menitikberatkan pada analisis normatif-yuridis terhadap peraturan perundang-undangan, praktik ketatanegaraan, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan.

#### **B. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum positif sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan putusan lembaga negara.<sup>84</sup> Penelitian hukum normatif tidak meneliti perilaku masyarakat secara empiris, melainkan menelaah bahan hukum primer dan sekunder untuk memperoleh pemahaman konseptual dan dogmatis terhadap

---

<sup>84</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 13.

isu hukum yang diteliti.<sup>85</sup> Pendekatan yang digunakan meliputi beberapa bentuk:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), digunakan untuk menelaah dasar hukum kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perppu, khususnya ketentuan Pasal 22 UUD 1945, serta undang-undang dan peraturan terkait.<sup>86</sup>
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk memahami konsep hal ihwal kegentingan yang memaksa dan “penyalahgunaan kekuasaan” dari perspektif teori hukum dan hukum tata negara.<sup>87</sup>
3. Pendekatan kasus (*case approach*), digunakan untuk menelaah praktik penerbitan Perppu di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo, termasuk penilaian dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait Perppu tersebut.<sup>88</sup>

Dengan ketiga pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat menghasilkan analisis yuridis komprehensif terhadap penerapan kewenangan Presiden dan batas-batas konstitusionalnya.

---

<sup>85</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), 35.

<sup>86</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2010), 300.

<sup>87</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 37.

<sup>88</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, 42.

### C. Sumber Bahan Penelitian

Sumber bahan dalam penelitian hukum normatif adalah bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, antara lain:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah pertama dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
  - c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo yaitu:
    - 1) Perppu Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.
    - 2) Perppu Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.
    - 3) Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 4) Perppu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 5) Perppu Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penangguhan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pengadilan Perikanan Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 71 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan.
- 6) Perppu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.
- 7) Perppu Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.
- 8) Perppu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- 9) Perppu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

- 10) Perppu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
- 11) Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.
- 12) Perppu Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- 13) Perppu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 14) Perppu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji
- 15) Perppu Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian.
- 16) Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 17) Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

- 18) Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.
- 19) Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 20) Perppu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- 21) Peppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
- 22) Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.
- 23) Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.
- 24) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) Dan / Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- 25) Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun

- 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 26) Perppu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- 27) Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi terhadap Undang-Undang.
2. Bahan hukum sekunder mencakup literatur ilmiah yang memberikan penjelasan dan interpretasi terhadap bahan hukum primer, seperti buku, jurnal hukum, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan skripsi yang relevan dari repositori resmi universitas.<sup>89</sup>
3. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta dokumen resmi pemerintah yang memberikan informasi tambahan terkait istilah dan pengertian yang digunakan.<sup>90</sup>

#### D. Teknik Pengumpulan Bahan

Teknik pengumpulan bahan dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan (*library research*), yaitu teknik yang mengandalkan pengumpulan bahan melalui penelusuran sumber-sumber tertulis.<sup>91</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Nur Sholikin, penelitian hukum normatif menempatkan bahan pustaka sebagai sumber utama, karena objek kajiannya adalah norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan,

<sup>89</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, 312.

<sup>90</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 45.

<sup>91</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), 54.

putusan pengadilan, serta doktrin para ahli hukum.<sup>92</sup> Proses ini meliputi pencarian, pembacaan, dan pencatatan dari bahan hukum primer dan sekunder yang relevan, baik melalui buku-buku hukum tata negara, jurnal ilmiah nasional, dan repositori UIN KHAS Jember.<sup>93</sup>

#### **E. Analisis Bahan Hukum**

Bahan yang diperoleh dari studi kepustakaan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif normatif, yaitu dengan menafsirkan, mengkonstruksi, dan menghubungkan norma-norma hukum yang relevan untuk menjawab rumusan masalah penelitian.<sup>94</sup> Analisis ini dilakukan melalui tiga tahap yaitu:

1. Deskripsi, yaitu menguraikan ketentuan hukum positif yang mengatur kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu.
2. Interpretasi, yakni menafsirkan makna “hal ihwal kepentingan yang memaksa” dalam konteks penerapan Perppu berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dan doktrin hukum
3. Evaluasi, yaitu menilai kesesuaian penerbitan Perppu oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo dengan prinsip negara hukum, pembagian kekuasaan, dan konstitusionalisme.

---

45. <sup>92</sup> Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Pasuruan: Qiara Media, 2021),

68. <sup>93</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*,

<sup>94</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 141.

Pendekatan ini membantu peneliti menarik kesimpulan yang berdasarkan pada norma hukum dan argumentasi yuridis, bukan asumsi empiris.<sup>95</sup>



---

<sup>95</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 143.

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### **A. Dasar pertimbangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setara dengan undang-undang, dan dibentuk melalui kewenangan khusus Presiden dalam keadaan tertentu. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya memberikan keterangan tentang hierarki Undang-Undang yang dimana menunjukkan bahwasanya Perppu atau Undang-Undang dan dapat diartikan kedudukannya setara.<sup>96</sup> Ketentuan yang lebih fundamental terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menetapkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>97</sup>

Berdasarkan perspektif negara hukum, kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu merupakan bentuk diskresi konstitusional yang diakui, namun tetap dibatasi oleh prinsip supremasi hukum. Diskresi tersebut

---

<sup>96</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1).

<sup>97</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1).

diberikan untuk mengantisipasi keadaan luar biasa yang tidak dapat ditangani melalui mekanisme hukum normal.<sup>98</sup>

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa diskresi dalam negara hukum tidak boleh dipahami sebagai kebebasan tanpa batas, melainkan sebagai kewenangan yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan konstitusional. Oleh karena itu, dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu harus memiliki rasionalitas hukum yang jelas dan dapat diuji melalui mekanisme pengawasan konstitusional.<sup>99</sup>

Diskresi dalam perspektif logika dan penalaran hukum merupakan ruang kebebasan bertindak yang diberikan kepada pejabat atau organ pemerintahan untuk mengambil keputusan dalam situasi tertentu ketika norma hukum tidak secara tegas atau rinci mengaturnya. Dalam kerangka ini, diskresi tidak dimaknai sebagai kebebasan tanpa batas, melainkan sebagai bentuk penalaran hukum yang tetap harus berlandaskan pada asas legalitas, rasionalitas, dan tujuan hukum itu sendiri. Penalaran hukum menjadi instrumen penting dalam penggunaan diskresi, sebab setiap keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara argumentatif, baik secara normatif maupun etis, sehingga tidak menyimpang dari prinsip-prinsip negara hukum.<sup>100</sup>

Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Mahfud MD yang menyatakan bahwa Perppu merupakan manifestasi dari prinsip *constitutional*

---

<sup>98</sup> Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2007), 16.

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 169–172.

<sup>100</sup> Basuki Kurniawan, *Logika dan Penalaran Hukum* (Jember: LICENSI, 2021), 201–207.

*necessity*, yaitu kebutuhan hukum yang muncul akibat keadaan luar biasa yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Namun demikian, Mahfud MD juga mengingatkan bahwa penggunaan Perppu yang terlalu longgar berpotensi mereduksi prinsip pembagian kekuasaan dan menggeser fungsi legislasi DPR ke tangan Presiden.<sup>101</sup>

Sebagai instrumen hukum yang bersifat khusus, Perppu secara konstitusional ditujukan untuk menjawab persoalan hukum yang tidak dapat ditangani melalui pembentukan undang-undang biasa. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan putusannya menegaskan bahwa kewenangan Presiden untuk menerbitkan Perppu merupakan bentuk diskresi dalam konteks keadaan yang sangat mendesak, tetapi tetap harus dapat diuji secara yuridis terhadap parameter hukum yang objektif.<sup>102</sup> Dengan demikian, dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu harus ditempatkan dalam konteks kewenangan konstitusional yang dibatasi oleh norma dan parameter objektif yang jelas.

1. Parameter hal ihwal kegentingan memaksa menurut Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk dapat menerbitkan Perppu dan tidak mengatur definisi teknis mengenai makna hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kekosongan ini kemudian diisi oleh interpretasi yudisial Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahkamah

<sup>101</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, 121–123.

<sup>102</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

Konstitusi merumuskan tiga unsur yang harus dipenuhi agar suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai hal ihwal kegentingan memaksa. Pertama, adanya kebutuhan hukum yang mendesak untuk segera diatur. Kedua, undang-undang yang mengatur belum tersedia atau tidak memadai. Ketiga, keadaan tersebut tidak dapat ditangani melalui prosedur pembentukan undang-undang biasa karena memerlukan waktu yang relatif lama.<sup>103</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tidak hanya berfungsi sebagai penafsiran terhadap Pasal 22 UUD 1945, tetapi juga sebagai instrumen pembatas kekuasaan Presiden dalam negara hukum demokratis. Saldi Isra menilai bahwa rumusan tiga syarat hal ihwal kegentingan memaksa merupakan upaya Mahkamah Konstitusi untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan eksekutif dalam pembentukan norma setingkat undang-undang. Dengan adanya parameter tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kewenangan menerbitkan Perppu harus ditempatkan dalam kerangka *checks and balances*.<sup>104</sup>

Ni'matul Huda menjelaskan lebih lanjut, bahwa keberadaan parameter hal ihwal kegentingan memaksa juga berfungsi sebagai jembatan antara penilaian subjektif Presiden dan pengujian objektif oleh lembaga yudisial. Artinya, meskipun Presiden memiliki kewenangan

---

<sup>103</sup> Taufiqurrahman S. dan Rianda Dirkareshza, "Pembatasan Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Yudisial* 16, no. 3 (2023): 405–407, <https://doi.org/10.29123/jy.v16i3.649>.

<sup>104</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2020), 202–220.

awal untuk menilai kegentingan, penilaian tersebut tidak bersifat final dan tetap dapat dikoreksi melalui mekanisme konstitusional.<sup>105</sup>

Ketiga parameter yang sudah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi ini penting karena menuntut adanya keterkaitan antara keadaan faktual yang dihadapi negara dengan kebutuhan penerbitan Perppu secara mendesak. Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga menegaskan bahwa kewenangan Presiden bukanlah diskresi penuh tanpa batas, tetapi harus tetap berada dalam koridor konstitusi dan prinsip negara hukum.<sup>106</sup> Dalam konteks ini, setiap pertimbangan Presiden harus mampu menunjukkan bahwa kondisi yang dihadapi memenuhi ketiga syarat objektif tersebut.

## 2. Dasar Pertimbangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo dalam mengeluarkan Perppu

Era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), penerbitan Perppu umumnya dilandasi oleh kondisi yang dipandang sebagai ancaman terhadap stabilitas kelembagaan atau kepastian hukum yang mendesak. Pemerintah pada masa itu menekankan bahwa prosedur legislasi biasa melalui Dewan Perwakilan Rakyat tidak memungkinkan diselesaikan dalam waktu cepat, sementara persoalan hukum tertentu harus diatasi segera.<sup>107</sup> Salah satu contoh yang sering dibahas dalam literatur ialah penerbitan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang

---

<sup>105</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2011), 145–147.

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 342–345.

<sup>107</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 227–230.

Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perppu ini diterbitkan dalam konteks krisis kelembagaan KPK, setelah sejumlah pimpinan KPK diberhentikan secara tidak serentak dan menimbulkan kekosongan legal serta kekhawatiran meluasnya impunitas terhadap tindak pidana korupsi. Pemerintah memandang bahwa persoalan ini merupakan hal ihwal yang memaksa karena berdampak langsung terhadap fungsi penegakan hukum dan memerlukan jawaban hukum segera.<sup>108</sup>

Selain itu, terdapat Perppu pada era Presiden SBY yang relatif diterima publik, namun secara akademik diperdebatkan urgensinya yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Peradilan Agama merupakan contoh Perppu yang tidak menimbulkan resistensi sosial yang signifikan karena substansinya dianggap membawa kepastian hukum bagi pencari keadilan. Meskipun demikian, dari sudut pandang hukum tata negara, kebutuhan pengaturan tersebut sebenarnya masih dapat ditempuh melalui proses legislasi biasa di DPR tanpa menimbulkan kekosongan hukum yang membahayakan kepentingan negara.<sup>109</sup> Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan publik tidak selalu identik dengan terpenuhinya syarat hal ihwal kepentingan

---

<sup>108</sup> Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010): 73–92, <https://doi.org/10.31078/jk754>.

<sup>109</sup> Ni'matul Huda, *Kewenangan Presiden dan Sistem Pemerintahan Indonesia*, 143–145.

memaksa, karena parameter konstitusional Perppu bersifat objektif dan tidak semata-mata ditentukan oleh respon masyarakat.<sup>110</sup>

Presiden SBY juga pernah menerbitkan Perppu yang secara luas dinilai memenuhi unsur hal ihwal kegentingan memaksa yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi merupakan contoh yang sering dijadikan rujukan. Perppu ini diterbitkan pasca tertangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi oleh KPK, yang mengakibatkan terganggunya kepercayaan publik dan stabilitas kelembagaan MK sebagai penjaga konstitusi.<sup>111</sup>

Terdapat kebutuhan mendesak untuk segera memulihkan legitimasi dan integritas MK, sementara proses legislasi normal dinilai tidak cukup cepat untuk menjawab krisis kepercayaan tersebut. Oleh karena itu, penerbitan Perppu ini dinilai sejalan dengan parameter hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan atau ketidak memadaian hukum, serta tidak dimungkinkannya pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa.<sup>112</sup>

Sejumlah kajian penerbitan Perppu pada masa Presiden SBY sering dipandang sebagai contoh penggunaan kewenangan darurat yang

---

<sup>110</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 198–199.

<sup>111</sup> Nur Rohim, “Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa, 17–32.

<sup>112</sup> Muhammad Rinaldy Bima, “Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 7, no. 1 (2019): 97–106, <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.595>.

relatif berhati-hati. Bayu Dwi Anggono menyebut bahwa Presiden SBY cenderung memposisikan Perppu sebagai instrumen *emergency legislation* yang digunakan secara terbatas dan selektif. Hal ini tercermin dari argumentasi pemerintah yang selalu menekankan adanya kekosongan hukum atau gangguan serius terhadap fungsi lembaga negara.<sup>113</sup>

Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa dasar pertimbangan Presiden SBY masih sangat dipengaruhi oleh pemaknaan klasik hal ihwal kegentingan memaksa, yaitu kondisi darurat yang bersifat nyata dan aktual. Dalam konteks ini, Perppu dipahami sebagai solusi sementara untuk menjaga stabilitas hukum dan kelembagaan, bukan sebagai sarana percepatan kebijakan jangka panjang.<sup>114</sup> Dalam praktiknya, dasar pertimbangan Presiden SBY mencerminkan pemaknaan hal ihwal kegentingan memaksa yang relatif restriktif dan fokus pada keadaan darurat faktual. Perppu tidak menjadi instrumen kebijakan biasa, tetapi benar-benar diposisikan sebagai langkah terakhir untuk memberikan kepastian hukum dan mengatasi kekosongan hukum yang nyata.<sup>115</sup>

Berbeda dengan era sebelumnya, penerbitan Perppu pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo menunjukkan karakter yang lebih dinamis. Dasar pertimbangan tidak semata didasarkan pada kondisi

---

<sup>113</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 261–263.

<sup>114</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, 87.

<sup>115</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 104–106.

darurat faktual, tetapi juga pada pertimbangan strategis kebijakan nasional yang dianggap mendesak. Pemerintah seringkali mengaitkan kebutuhan akan Perppu dengan upaya menjaga keberlangsungan program pembangunan dan stabilitas kebijakan ekonomi negara.<sup>116</sup>

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan merupakan contoh Perppu yang menuai penolakan publik dan kritik luas dari kalangan akademisi. Pemerintah beralasan bahwa Perppu ini diperlukan untuk merespons ancaman terhadap ideologi negara dan menjaga keutuhan NKRI.<sup>117</sup>

Namun, secara yuridis, banyak ahli hukum tata negara menilai bahwa kondisi tersebut tidak memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa karena tidak terdapat kekosongan hukum, mengingat undang-undang Ormas sebelumnya masih dapat digunakan untuk menindak organisasi yang bertentangan dengan Pancasila. Oleh karena itu, penerbitan Perppu ini dipandang lebih mencerminkan pertimbangan politik-keamanan daripada keadaan darurat konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Indonesia: Perubahan yang Tidak Pernah Selesai*, 198–200.

<sup>117</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 213–218.

<sup>118</sup> Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Indonesia: Perubahan yang Tidak Pernah Selesai*, 213–215.

Selain Perppu Ormas, Presiden Joko Widodo juga menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak, yang dikenal luas sebagai Perppu Kebiri. Perppu ini memperoleh dukungan publik yang kuat karena lahir di tengah meningkatnya kasus kekerasan seksual terhadap anak dan tuntutan masyarakat akan hukuman yang lebih tegas.<sup>119</sup>

Berdasarkan perspektif hukum tata negara, sejumlah akademisi menilai bahwa kondisi tersebut belum tentu memenuhi kriteria hal ihwal kegentingan memaksa, sebab permasalahan kekerasan seksual merupakan isu struktural yang seharusnya ditangani melalui reformasi hukum pidana secara komprehensif melalui prosedur legislasi biasa. Dengan demikian, penerimaan publik terhadap Perppu ini tidak serta-merta membuktikan terpenuhinya parameter konstitusional penerbitan Perppu, melainkan lebih menunjukkan respons pemerintah terhadap tekanan sosial yang kuat.<sup>120</sup>

Contoh berikutnya Presiden Joko Widodo juga menerbitkan Perppu yang secara luas dinilai memenuhi unsur hal ihwal kegentingan memaksa, yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Perppu ini diterbitkan dalam situasi darurat

---

<sup>119</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 178–180.

<sup>120</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 201–203.

kesehatan global yang berdampak langsung pada stabilitas ekonomi nasional, keuangan negara, serta keberlangsungan pelayanan publik.<sup>121</sup>

Dalam konteks tersebut, terdapat kebutuhan mendesak untuk memberikan dasar hukum bagi pemerintah dalam melakukan realokasi anggaran, penambahan defisit APBN, dan penyelamatan sektor keuangan, sementara prosedur pembentukan undang-undang biasa tidak memungkinkan dilakukan secara cepat. Oleh karena itu, Perppu ini dinilai memenuhi seluruh parameter hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan atau ketidakcukupan hukum, serta keterbatasan waktu untuk menempuh proses legislasi normal.<sup>122</sup>

Salah satu contoh paling menonjol ialah penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perppu ini dikeluarkan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memerintahkan dilakukan perbaikan substansi.<sup>123</sup> Pemerintah menilai bahwa ketidakpastian hukum pasca putusan tersebut dapat menghambat iklim investasi dan stabilitas ekonomi, sehingga perlu segera diatasi melalui Perppu.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Nazdirulloh dan Achmad Hariri, "Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020," *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 6, no. 2 (2023): 438–449, <https://doi.org/10.31604/justitia.v6i2.438-449>.

<sup>122</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*. 134–136.

<sup>123</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>124</sup> Nazdirulloh dan Achmad Hariri, "Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 438–449.

Dalam konteks Politik Hukum di Indonesia, elemen fundamental dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya melibatkan aspek teoritis, tetapi lebih jauh mencakup dinamika kekuasaan, kepentingan, dan orientasi kebijakan negara dalam merespons kebutuhan sosial-ekonomi masyarakat. Melihat Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja) yang dirumuskan dengan metode omnibus law, yakni menggabungkan berbagai kluster materi hukum ke dalam satu rancangan besar untuk merespons kebutuhan investasi dan lapangan kerja.<sup>125</sup>

Setiap peraturan hukum yang lahir hendaknya mencerminkan harmonisasi antara tujuan hukum, aspirasi publik, dan prinsip negara hukum. Namun praktik politik hukum dalam pembentukan RUU Cipta Kerja memperlihatkan ketegangan antara upaya percepatan regulasi dengan partisipasi masyarakat yang semestinya lebih substantif dalam proses legislasi. Pendekatan omnibus law yang dipilih menunjukkan orientasi kuat pada efisiensi regulasi dan deregulasi ekonomi, tetapi sekaligus memunculkan kritik terhadap substansi serta legitimasi proseduralnya, terutama dalam hal perlindungan hak pekerja dan transparansi pembahasan.<sup>126</sup>

Terdapat beberapa akademisi hukum mencatat adanya kecenderungan perluasan makna hal ihwal kegentingan memaksa. Feri Amsari menilai bahwa Perppu di era ini tidak lagi semata-mata

---

<sup>125</sup> Basuki Kurniawan, *Politik Hukum di Indonesia* (Jember: LICENSI, 2020), 1–19.

<sup>126</sup> Basuki Kurniawan, *Politik Hukum di Indonesia*, 10–19.

merespons keadaan darurat faktual, tetapi juga diarahkan untuk mengatasi hambatan regulasi terhadap kebijakan strategis pemerintah. Perppu kemudian diposisikan sebagai instrumen percepatan kebijakan yang bersifat struktural.<sup>127</sup>

Pandangan serupa dikemukakan oleh akademisi hukum seperti Fitra Arsil yang menyatakan bahwa pendekatan tersebut berpotensi menimbulkan pergeseran fungsi legislasi dari DPR ke Presiden apabila tidak dibatasi secara ketat. Meskipun demikian, pendekatan ini juga mencerminkan upaya pemerintah dalam merespons dinamika ekonomi dan pembangunan yang menuntut kepastian hukum secara cepat.<sup>128</sup> Pendekatan ini menunjukkan adanya perluasan makna hal ihwal kegentingan memaksa dari sekadar kondisi darurat faktual menjadi kebutuhan strategis kebijakan pemerintah. Dengan demikian, dasar pertimbangan Presiden Jokowi dalam menerbitkan Perppu tidak hanya bersandar pada urgensi hukum semata, tetapi juga pada pertimbangan efektivitas kebijakan dan kesinambungan agenda pembangunan nasional.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 211–213.

<sup>128</sup> Fitra Arsil, “Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1–21, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>.

<sup>129</sup> Vikhy Koko Satriawan dan Ahmad Sholikhin Ruslie, “Kewenangan Presiden dalam Menilai Kondisi Kegentingan yang Memaksa,” *Jurnal Mengkaji Indonesia* 2, no. 1 (2023): 108–130, <https://doi.org/10.59066/jmi.v2i1.396>.

### 3. Perbandingan dasar pertimbangan Presiden SBY dan Joko Widodo

Perbandingan antara era Presiden SBY dan Presiden Jokowi menunjukkan adanya perbedaan dalam pemaknaan dasar pertimbangan penerbitan Perppu. Di era Presiden SBY, Perppu diposisikan sebagai instrumen hukum darurat yang digunakan ketika kondisi faktual menunjukkan adanya kekosongan hukum nyata. Sebaliknya, di era Presiden Jokowi, Perppu lebih sering digunakan dalam konteks kebijakan strategis dan kebutuhan program nasional yang bersifat makro.<sup>130</sup>

Perbedaan ini menunjukkan bahwa interpretasi terhadap syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak semata bergantung pada keadaan faktual yang bersifat terukur, tetapi juga dipengaruhi oleh orientasi kebijakan pemerintahan yang sedang berjalan.<sup>131</sup> Dengan demikian, dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu tidak bersifat monolitik, melainkan merupakan hasil interaksi antara kewenangan konstitusional, interpretasi yudisial, kebutuhan praktis pemerintahan, dan arah politik hukum pemerintahan masing-masing Presiden.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa dasar pertimbangan Presiden dalam menerbitkan Perppu berada pada spektrum antara kebutuhan darurat hukum dan kepentingan kebijakan

---

<sup>130</sup> Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, 111–113.

<sup>131</sup> Tulus Asa Perdana dan Wendra Yunaldi, “Paradoks Legislasi Perppu Cipta Kerja: Kepentingan atau Kegentingan yang Memaksa?,” *Yustisi* 10, no. 3 (2023): 252–265, <https://doi.org/10.32832/yustisi.v10i3.15293>.

negara. Perbedaan pendekatan antara Presiden SBY dan Presiden Jokowi menunjukkan bahwa konsep hal ihwal kegentingan memaksa bersifat dinamis dan dipengaruhi oleh konteks politik hukum pemerintahan. Namun demikian, dinamika tersebut tetap harus diletakkan dalam kerangka negara hukum yang menjunjung prinsip pembatasan kekuasaan dan supremasi konstitusi.<sup>132</sup>

#### **B. Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo**

Rumusan masalah kedua dalam penelitian ini difokuskan pada pengujian apakah penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo telah memenuhi prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan ini bersifat evaluatif dan normatif, karena tidak hanya mendeskripsikan dasar penerbitan Perppu, tetapi juga menilai kesesuaiannya dengan parameter konstitusional yang telah dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pengujian terhadap prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi penting mengingat Perppu merupakan bentuk penyimpangan sementara dari prosedur legislasi normal yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kendati demikian DPR

---

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 198–200.

diberikan kewenangan oleh Konstitusi dalam pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945 bahwa Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden harus mendapatkan persetujuan dari DPR di sidang berikutnya dan apabila Perppu tersebut tidak mendapatkan persetujuan dari DPR maka Perppu tersebut harus dicabut. Oleh karena itu, penggunaan Perppu harus benar-benar dibatasi pada keadaan luar biasa agar tidak menimbulkan praktik *executive heavy* yang berpotensi mereduksi prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memberikan tafsir konstitusional yang bersifat mengikat mengenai makna hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menegaskan bahwa terdapat tiga syarat kumulatif yang harus dipenuhi agar Presiden dapat secara sah menerbitkan Perppu, yaitu: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat; (2) belum adanya undang-undang yang mengatur atau undang-undang yang ada tidak memadai; dan (3) prosedur pembentukan undang-undang secara biasa tidak dapat ditempuh karena memerlukan waktu yang relatif lama.<sup>133</sup>

Ketiga syarat ini menegaskan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak dapat ditafsirkan secara subjektif semata oleh Presiden, melainkan harus memenuhi standar objektif yang dapat diuji secara hukum. Saldi Isra menyebut bahwa parameter Mahkamah Konstitusi tersebut

---

<sup>133</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

merupakan upaya pembatasan kekuasaan eksekutif agar Perppu tidak digunakan sebagai jalan pintas legislasi.<sup>134</sup> Dengan demikian, setiap Perppu harus diuji secara konkret terhadap ketiga parameter tersebut.

1. Analisis Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa pada Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) secara umum menunjukkan kecenderungan kehati-hatian dalam memaknai prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa. Sebagian besar Perppu yang diterbitkan pada periode ini dilandasi oleh kondisi darurat faktual yang nyata, seperti krisis kelembagaan negara, kekosongan hukum yang berpotensi menghambat penyelenggaraan pemerintahan, serta ancaman terhadap stabilitas sistem ketatanegaraan. Apabila diuji berdasarkan tiga parameter hal ihwal kegentingan memaksa yang dirumuskan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Perppu pada era ini cenderung memenuhi unsur kebutuhan mendesak dan ketidakmungkinan penggunaan prosedur legislasi biasa secara efektif dan tepat waktu.<sup>135</sup>

Secara normatif dapat dilihat bahwa Perppu yang diterbitkan Presiden SBY umumnya masih menempatkan Perppu sebagai instrumen hukum darurat (*emergency legislation*), bukan sebagai alat percepatan kebijakan politik. Hal ini tercermin dari argumentasi pemerintah yang

<sup>134</sup> Saldi Isra, *Kekuasaan dan Perilaku Konstitusional* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 210.

<sup>135</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

lebih menekankan adanya ancaman langsung terhadap fungsi lembaga negara atau kepentingan publik yang bersifat mendesak. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa penggunaan Perppu yang demikian masih sejalan dengan konsep hukum tata negara darurat, yakni kewenangan luar biasa yang digunakan secara terbatas dan proporsional untuk menyelamatkan kepentingan negara.<sup>136</sup> Dengan demikian, penggunaan Perppu pada era ini relatif konsisten dengan prinsip bahwa Perppu merupakan pengecualian dalam sistem pembentukan undang-undang, bukan mekanisme alternatif legislasi reguler.

Namun demikian, bukan berarti seluruh Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terbebas dari kritik akademik. Beberapa Perppu tetap dinilai problematik karena menyentuh ranah kebijakan politik jangka panjang yang seharusnya dibahas melalui mekanisme legislasi normal bersama DPR. Ni'matul Huda menegaskan bahwa meskipun kondisi mendesak dapat menjadi dasar penerbitan Perppu, Presiden tetap harus membatasi penggunaannya agar tidak menimbulkan preseden pelebaran kekuasaan eksekutif dalam fungsi legislasi.<sup>137</sup> Kritik ini menunjukkan bahwa meskipun secara umum Perppu era SBY lebih dekat dengan prinsip hal ihwal kegentingan memaksa, penilaian konstitusional terhadap Perppu tetap harus dilakukan secara kasus per kasus demi menjaga prinsip *checks and balances* dalam negara hukum.

---

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 170–175.

<sup>137</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 228–231.

Beberapa Perppu perlu untuk dikaji seperti Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi penting karena ketiganya lahir dalam konteks dinamika politik dan ketatanegaraan yang krusial serta menyentuh langsung desain kelembagaan negara dan mekanisme demokrasi di Indonesia. Perppu Nomor 1 Tahun 2013 diterbitkan pasca peristiwa yang mengguncang integritas lembaga Mahkamah Konstitusi, sehingga memunculkan perdebatan mengenai parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945. Sementara itu, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 berkaitan erat dengan perubahan sistem pemilihan kepala daerah dan penataan pemerintahan daerah yang berdampak langsung terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan otonomi daerah. Ketiga Perppu tersebut menunjukkan bagaimana kewenangan konstitusional Presiden dalam menetapkan Perppu tidak hanya bersifat administratif, melainkan juga memiliki implikasi politik-hukum yang luas, sehingga relevan untuk dianalisis dalam kerangka teori keadaan darurat konstitusional dan prinsip negara hukum demokratis.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 221–225.

a. Analisis pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan Memaksa Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan UU Mahkamah Konstitusi

Perppu Nomor 1 Tahun 2013 diterbitkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai respons atas krisis integritas Mahkamah Konstitusi pasca tertangkapnya Ketua MK, Akil Mochtar, yang menimbulkan guncangan serius terhadap legitimasi lembaga penjaga konstitusi.<sup>139</sup> Jika diuji berdasarkan syarat pertama Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yakni adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, Perppu ini relatif dapat dibenarkan. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa krisis etik pada lembaga konstitusional dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat institusional karena berpotensi mengganggu stabilitas sistem ketatanegaraan secara keseluruhan.<sup>140</sup> Dengan demikian, unsur kebutuhan mendesak dapat dinilai terpenuhi.

Namun demikian, jika diuji berdasarkan syarat kedua, yaitu adanya kekosongan hukum atau ketidakmemadaan undang-undang yang berlaku, Perppu Nomor 1 Tahun 2013 justru menunjukkan problem konstitusional. Ni'matul Huda secara tegas menyatakan bahwa sebelum Perppu diterbitkan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta perubahan sebelumnya masih menyediakan mekanisme etik dan kelembagaan yang dapat

---

<sup>139</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5456.

<sup>140</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 181–183.

digunakan untuk menangani pelanggaran hakim konstitusi.<sup>141</sup> Hal ini menunjukkan bahwa tidak terdapat kekosongan hukum yang nyata, melainkan lebih pada kelemahan implementasi norma. Oleh karena itu, syarat kedua hal ihwal kegentingan memaksa tidak sepenuhnya terpenuhi.

Selanjutnya, berkaitan dengan syarat ketiga, yaitu ketidakmungkinan pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa karena memerlukan waktu yang lama, penggunaan Perppu ini juga menuai kritik akademik. Zainal Arifin Mochtar menilai bahwa perubahan norma fundamental yang menyangkut syarat hakim konstitusi dan desain kelembagaan Mahkamah Konstitusi seharusnya dilakukan melalui mekanisme legislasi normal bersama DPR agar menjamin prinsip *checks and balances*.<sup>142</sup> Menurutnya, alasan keterbatasan waktu tidak dapat digunakan secara longgar untuk membenarkan intervensi eksekutif terhadap lembaga yudikatif. Oleh karena itu, syarat ketiga juga tidak terpenuhi secara ketat.

Ni'matul Huda berpendapat bahwa kegentingan tidak selalu harus dimaknai sebagai ancaman fisik atau keamanan negara, tetapi juga dapat berupa ancaman terhadap sistem ketatanegaraan dan prinsip *checks and balances*. Menurutnya, kekosongan pengaturan

---

<sup>141</sup> Ni'matul Huda, "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): 557-577, <https://doi.org/10.31078/jk1041>.

<sup>142</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 214-216.

mengenai mekanisme pengawasan hakim konstitusi serta lemahnya persyaratan etik dan rekrutmen hakim MK sebelum terbitnya Perppu menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk segera dilakukan pembenahan melalui instrumen Perppu.<sup>143</sup> Oleh karena itu, Perppu MK 2013 dinilai sebagai langkah konstitusional untuk memulihkan integritas dan kepercayaan publik terhadap Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan pengujian terhadap ketiga syarat kumulatif tersebut, banyak akademisi yang setuju maupun tidak setuju dengan perppu tersebut. Dapat disimpulkan bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2013 hanya memenuhi satu syarat, yakni adanya urgensi situasional, namun gagal memenuhi dua syarat lainnya. Feri Amsari menegaskan bahwa penafsiran hal ihwal kegentingan memaksa yang terlalu elastis berpotensi menjadikan Perppu sebagai instrumen politik kekuasaan, bukan sebagai mekanisme darurat konstitusional.<sup>144</sup> Oleh sebab itu, meskipun Perppu ini lahir dari konteks krisis yang nyata, secara konstitusional penerbitannya tetap menyisakan problem serius dalam praktik negara hukum demokratis.

Menurut peneliti, penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi berada dalam posisi dilematis secara konstitusional. Dari sisi sosiologis dan politis, kondisi Mahkamah Konstitusi pasca kasus korupsi Ketua MK

---

<sup>143</sup> Ni'matul Huda, "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi", 557–560.

<sup>144</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2022), 323–327.

telah menimbulkan keguncangan serius terhadap kepercayaan publik dan stabilitas sistem ketatanegaraan.<sup>145</sup>

Kebutuhan akan pemulihan cepat terhadap integritas MK dapat dipahami sebagai bentuk kegentingan, jika diukur secara ketat berdasarkan parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 khususnya unsur tidak adanya alternatif pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa argumentasi kegentingannya masih dapat diperdebatkan. Peneliti berpendapat bahwa Perppu MK 2013 lebih tepat dipandang sebagai kegentingan institusional dan moral, bukan kegentingan normatif dalam arti kekosongan hukum yang absolut. Oleh karena itu, meskipun tujuan Perppu tersebut dapat dibenarkan, penerapannya tetap perlu dikritisi agar tidak menjadi preseden perluasan kewenangan Perppu di luar batas konstitusional.

- b. Analisis pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan Memaksa Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota diterbitkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai respons atas pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah dari pemilihan langsung oleh rakyat menjadi pemilihan melalui

---

<sup>145</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 181–183.

DPRD.<sup>146</sup> Perubahan mendasar tersebut menimbulkan gelombang penolakan luas dari masyarakat sipil karena dinilai bertentangan dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Apabila diuji berdasarkan syarat pertama hal ihwal kegentingan yang memaksa, yakni adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat, Perppu ini dapat dikatakan memenuhi unsur urgensi politik dan demokratis. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa perubahan sistem demokrasi elektoral yang berimplikasi langsung terhadap hak politik warga negara dapat dikategorikan sebagai keadaan genting apabila dibiarkan berlarut-larut tanpa koreksi segera.<sup>147</sup>

Apabila diuji berdasarkan syarat kedua, yaitu adanya kekosongan hukum atau ketidakmemadaan undang-undang yang berlaku, penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 justru menghadapi persoalan konstitusional yang signifikan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 pada saat itu telah sah dan berlaku sebagai produk legislasi DPR bersama Presiden.<sup>148</sup>

Dengan demikian, tidak terdapat kekosongan hukum, melainkan keberadaan norma hukum yang secara substansial dipersoalkan. Menurut Ni'matul Huda, ketidaksetujuan terhadap isi undang-undang tidak dapat serta-merta dijadikan dasar untuk

---

<sup>146</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5582.

<sup>147</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 312–315.

<sup>148</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

menyatakan adanya hal ihwal kegentingan memaksa, karena mekanisme koreksi konstitusional terhadap undang-undang telah disediakan melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.<sup>149</sup> Oleh sebab itu, syarat kedua hal ihwal kegentingan memaksa tidak terpenuhi.

Selanjutnya, berkaitan dengan syarat ketiga, yakni ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa karena memerlukan waktu yang lama, penerbitan Perppu ini juga menuai kritik akademik. Zainal Arifin Mochtar menilai bahwa pembatalan atau perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 seharusnya ditempuh melalui mekanisme legislasi normal atau pengujian konstitusional, bukan melalui Perppu yang berpotensi mengesampingkan peran DPR.<sup>150</sup> Menurutnya, penggunaan Perppu dalam konteks ini lebih mencerminkan koreksi politik terhadap produk DPR daripada respons terhadap keadaan darurat hukum yang objektif. Dengan demikian, syarat ketiga juga tidak terpenuhi secara ketat.

Berdasarkan pengujian terhadap ketiga syarat tersebut, dapat disimpulkan bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2014 hanya memenuhi unsur urgensi subjektif dari perspektif demokrasi, tetapi gagal memenuhi dua syarat kumulatif lainnya sebagaimana ditetapkan Mahkamah Konstitusi. Feri Amsari menegaskan bahwa penggunaan

---

<sup>149</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 301–303.

<sup>150</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 220–223.

Perppu untuk membatalkan undang-undang yang baru saja disahkan berpotensi menciptakan preseden berbahaya, karena membuka ruang dominasi eksekutif dalam proses legislasi dan melemahkan prinsip checks and balances.<sup>151</sup> Oleh karena itu, meskipun secara politik Perppu ini dianggap menyelamatkan demokrasi elektoral, secara konstitusional penerbitannya tetap menyisakan problem serius dalam praktik negara hukum.

Perppu tersebut juga mendapatkan kritik keras yang datang dari pakar hukum tata negara yaitu Saldi Isra yang menilai bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tidak sepenuhnya memenuhi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dirumuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Menurut Saldi Isra, ketidaksetujuan publik terhadap suatu undang-undang atau kekhawatiran akan kemunduran demokrasi tidak serta-merta dapat dikualifikasikan sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam arti konstitusional, karena jalur legislasi normal melalui DPR masih terbuka dan dapat ditempuh tanpa menciptakan kekosongan hukum.<sup>152</sup>

Pandangan senada juga dikemukakan oleh Ni'matul Huda yang menilai bahwa penerbitan Perppu Pilkada lebih didorong oleh pertimbangan politik dan tekanan opini publik dibandingkan dengan kondisi objektif kegentingan hukum. Menurutnya, meskipun substansi Perppu dianggap lebih demokratis, cara pembentukannya tetap harus

---

<sup>151</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*, 330–334.

<sup>152</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 152–155.

tunduk pada prinsip negara hukum dan pembatasan kekuasaan eksekutif.<sup>153</sup> Oleh karena itu, penggunaan Perppu untuk membatalkan undang-undang yang baru saja disahkan DPR berpotensi melemahkan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan analisis tersebut, peneliti berpendapat bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2014 berada dalam wilayah abu-abu antara kebutuhan menjaga kualitas demokrasi dan kecenderungan penggunaan Perppu sebagai instrumen koreksi politik terhadap DPR. Secara substansial, tujuan Perppu ini dapat dipahami sebagai upaya melindungi prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi langsung. Namun secara prosedural dan konstitusional, Perppu ini sulit dikatakan sepenuhnya memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa, khususnya terkait parameter ketiga Mahkamah Konstitusi mengenai ketidakmungkinan ditempuhnya prosedur legislasi biasa. Dengan demikian, Perppu Pilkada lebih tepat dipandang sebagai Perppu yang diterima publik dan dinilai positif secara substansi, tetapi tidak sepenuhnya memenuhi standar hal ihwal kegentingan memaksa secara ketat, sehingga menjadi preseden penting dalam perdebatan batas diskresi Presiden dalam sistem negara hukum demokratis.

---

<sup>153</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 158–160.

- c. Analisis pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan Memaksa Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai tindak lanjut dari penataan kembali hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya terkait pengisian jabatan kepala daerah serta pengaturan transisi pemerintahan daerah pasca perubahan sistem Pilkada.<sup>154</sup> Penerbitan Perppu ini tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik dan hukum yang terjadi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menimbulkan ketidakpastian dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Apabila diuji berdasarkan syarat pertama hal ihwal kegentingan yang memaksa, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat, Perppu Nomor 2 Tahun 2014 dapat dinilai memiliki tingkat urgensi administratif, khususnya untuk mencegah kekosongan kepemimpinan daerah dan stagnasi roda pemerintahan di daerah. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa gangguan terhadap keberlangsungan pemerintahan daerah dapat

---

<sup>154</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5583.

berdampak langsung terhadap pelayanan publik dan stabilitas pemerintahan secara nasional, sehingga dalam batas tertentu dapat dikategorikan sebagai keadaan mendesak.<sup>155</sup> Oleh karena itu, dari perspektif kebutuhan praktis pemerintahan, unsur pertama relatif dapat dianggap terpenuhi.

Namun demikian, apabila diuji berdasarkan syarat kedua, yakni adanya kekosongan hukum atau ketidakmemadaan undang-undang yang berlaku, Perppu Nomor 2 Tahun 2014 justru menunjukkan problem yang sama dengan Perppu sebelumnya. Pada saat Perppu diterbitkan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah berlaku dan secara normatif mengatur mekanisme pemerintahan daerah, termasuk pengisian jabatan kepala daerah. Ni'matul Huda menegaskan bahwa ketidaksempurnaan atau potensi konflik norma dalam undang-undang tidak serta-merta dapat dimaknai sebagai kekosongan hukum, karena masih dimungkinkan penyempurnaan melalui mekanisme legislasi biasa.<sup>156</sup> Dengan demikian, syarat kedua hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak terpenuhi.

Selanjutnya, berkaitan dengan syarat ketiga, yaitu ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara normal karena memerlukan waktu yang lama, penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 juga patut dipersoalkan. Zainal Arifin

---

<sup>155</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 170–176.

<sup>156</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 305–308.

Mochtar berpendapat bahwa perubahan norma yang bersifat teknis-administratif dalam pemerintahan daerah pada prinsipnya tidak memerlukan intervensi darurat melalui Perppu, karena DPR dapat melakukan revisi undang-undang secara cepat melalui mekanisme legislasi biasa apabila terdapat kemauan politik.<sup>157</sup> Oleh sebab itu, alasan keterbatasan waktu dalam konteks Perppu ini dinilai tidak cukup kuat, sehingga syarat ketiga tidak terpenuhi secara ketat.

Berdasarkan pengujian terhadap ketiga syarat kumulatif tersebut, dapat disimpulkan bahwa Perppu Nomor 2 Tahun 2014 hanya memenuhi unsur urgensi administratif, tetapi gagal memenuhi dua syarat konstitusional lainnya sebagaimana ditetapkan Mahkamah Konstitusi. Feri Amsari menegaskan bahwa kecenderungan penggunaan Perppu untuk menyelesaikan persoalan teknis pemerintahan menunjukkan gejala normalisasi instrumen darurat, yang pada akhirnya berpotensi mengaburkan batas antara kewenangan legislatif dan eksekutif dalam negara hukum demokratis.<sup>158</sup> Dengan demikian, secara konstitusional, penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tetap menyisakan persoalan serius terkait pembatasan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu.

Namun demikian, pandangan kritis juga datang dari sejumlah pakar hukum tata negara. Saldi Isra menilai bahwa penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 sulit dikategorikan sebagai kondisi hal ihwal

---

<sup>157</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 229–232.

<sup>158</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*, 338–341.

kegentingan yang memaksa dalam arti konstitusional, karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada dasarnya masih dapat dijalankan sembari dilakukan perbaikan melalui mekanisme legislasi biasa. Menurutnya, kebutuhan untuk menyempurnakan undang-undang yang baru disahkan tidak serta-merta mencerminkan keadaan darurat, melainkan merupakan bagian dari dinamika politik legislasi yang seharusnya diselesaikan melalui fungsi legislasi DPR.<sup>159</sup>

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Ni'matul Huda yang menilai bahwa Perppu ini lebih mencerminkan upaya koreksi cepat terhadap produk undang-undang yang dianggap bermasalah, bukan karena adanya kekosongan hukum yang nyata dan tidak tertanggulangi. Ia menegaskan bahwa penggunaan Perppu untuk memperbaiki undang-undang yang baru berlaku berpotensi menciptakan preseden buruk dalam praktik ketatanegaraan, karena dapat mengaburkan batas antara kewenangan darurat dan kewenangan legislasi biasa. Dari perspektif *checks and balances*, praktik semacam ini berisiko memperkuat dominasi eksekutif atas fungsi legislasi.<sup>160</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti berpendapat bahwa Perppu Nomor 2 Tahun 2014 secara substansial lahir dari kebutuhan untuk memperbaiki kelemahan norma dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, namun secara konstitusional belum sepenuhnya memenuhi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa

---

<sup>159</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 156–159.

<sup>160</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 160–162.

sebagaimana dirumuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Terutama pada syarat ketiga, yaitu ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa, Perppu ini masih menyisakan keraguan karena jalur legislasi normal sebenarnya masih tersedia. Oleh karena itu, Perppu Nomor 2 Tahun 2014 dapat dikategorikan sebagai Perppu yang diterima secara fungsional oleh pemerintah, namun secara ketat tidak sepenuhnya memenuhi standar konstitusional hal ihwal kegentingan memaksa, sehingga mencerminkan kecenderungan penggunaan Perppu sebagai instrumen percepatan legislasi eksekutif.

## 2. Analisis Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa pada Era Presiden Joko Widodo

Era pemerintahan Presiden Joko Widodo, penggunaan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) secara normatif tetap berpijak pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, namun dalam praktiknya menunjukkan intensitas dan cakupan kebijakan yang semakin luas. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menetapkan tiga syarat kumulatif hal ihwal kegentingan yang memaksa, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan hukum, serta ketidakmungkinan menempuh prosedur legislasi biasa.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

Sebagian Perppu pada era Presiden Joko Widodo memang dapat dibenarkan dari sisi urgensi faktual, terutama ketika pemerintah dihadapkan pada situasi yang menuntut respons cepat demi menjaga stabilitas negara. Namun, urgensi tersebut seringkali lebih bersifat kebijakan (*policy urgency*) dibandingkan keadaan darurat konstitusional (*constitutional emergency*).<sup>162</sup>

Lebih lanjut, jika diuji berdasarkan syarat adanya kekosongan hukum, sejumlah Perppu pada era Presiden Joko Widodo justru memunculkan problem konstitusional. Dalam beberapa kasus, kerangka hukum yang mengatur substansi kebijakan sebenarnya telah tersedia dalam undang-undang yang berlaku, sehingga Perppu digunakan bukan untuk menutup kekosongan hukum, melainkan untuk mempercepat perubahan kebijakan yang dianggap strategis oleh pemerintah.<sup>163</sup>

Ni'matul Huda menegaskan bahwa ketidakpuasan terhadap efektivitas undang-undang tidak dapat dijadikan alasan konstitusional untuk menyatakan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa, karena koreksi terhadap undang-undang semestinya ditempuh melalui mekanisme legislasi biasa atau pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.<sup>164</sup> Oleh karena itu, dalam banyak Perppu era Presiden Joko Widodo, syarat kedua hal ihwal kegentingan memaksa tidak terpenuhi secara objektif.

---

<sup>162</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 169–174.

<sup>163</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*, 230–235.

<sup>164</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 262–265.

Selain itu, dari perspektif syarat ketiga, yakni ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara normal karena keterbatasan waktu, penggunaan Perppu pada era Presiden Joko Widodo juga menuai kritik akademik yang signifikan. Zainal Arifin Mochtar dan Feri Amsari menilai bahwa kecenderungan menjadikan Perppu sebagai instrumen percepatan agenda pemerintahan berpotensi mengaburkan batas antara kewenangan darurat dan kewenangan legislasi biasa.<sup>165</sup>

Praktik tersebut dikhawatirkan menormalkan penggunaan Perppu di luar situasi kegentingan yang sesungguhnya, sehingga melemahkan prinsip pembatasan kekuasaan dan menggeser keseimbangan relasi antara Presiden dan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, meskipun secara formal Perppu era Presiden Joko Widodo memperoleh legitimasi politik melalui persetujuan DPR, secara konstitusional pemenuhan prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa tetap menyisakan persoalan serius dalam perspektif negara hukum demokratis.<sup>166</sup>

Beberapa Perppu yang perlu untuk dikaji seperti Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan, serta Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi signifikan karena ketiganya merepresentasikan penggunaan kewenangan konstitusional Presiden dalam situasi yang diklaim sebagai

---

<sup>165</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*, 330–335.

<sup>166</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 223–225.

hal ihwal kegentingan yang memaksa dengan implikasi luas terhadap hak konstitusional warga negara, tata kelola keuangan negara, dan arah kebijakan pembangunan nasional. Perppu Nomor 2 Tahun 2017 mengubah secara mendasar mekanisme pembubaran organisasi kemasyarakatan yang berdampak pada jaminan kebebasan berserikat dalam negara hukum Perppu Nomor 1 Tahun 2020 lahir dalam konteks krisis pandemi Covid-19 dengan konsekuensi besar terhadap desain pengelolaan APBN serta stabilitas sistem keuangan, sedangkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 diterbitkan sebagai respons atas putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Undang-Undang Cipta Kerja yang memunculkan perdebatan mengenai parameter objektif kegentingan dan relasi antara Presiden dan Mahkamah Konstitusi dalam sistem *checks and balances*. Ketiga Perppu tersebut menunjukkan kecenderungan perluasan diskresi eksekutif dalam pembentukan norma setingkat undang-undang, sehingga relevan untuk dianalisis dalam perspektif negara hukum dan pembatasan kekuasaan.<sup>167</sup>

a. Analisis Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo dengan alasan adanya ancaman terhadap

---

<sup>167</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 221–225.

ideologi Pancasila yang dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan tertentu serta ketidakcukupan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 dalam memberikan instrumen hukum yang cepat dan efektif bagi pemerintah.<sup>168</sup> Pemerintah berpendapat bahwa mekanisme pembubaran ormas melalui proses peradilan dinilai terlalu panjang sehingga berpotensi menimbulkan instabilitas politik dan gangguan terhadap ketertiban umum. Alasan tersebut kemudian dijadikan dasar klaim adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.<sup>169</sup>

Namun demikian, apabila diuji menggunakan tiga parameter hal ihwal kegentingan memaksa versi Mahkamah Konstitusi sebagaimana dirumuskan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, penerbitan Perppu Ormas menunjukkan sejumlah problem konstitusional. Pertama, terkait adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, ancaman ideologis yang dijadikan alasan pemerintah sesungguhnya bukanlah fenomena yang muncul secara tiba-tiba, melainkan telah berlangsung dalam jangka waktu yang relatif lama. Kedua, unsur kekosongan hukum juga tidak terpenuhi secara utuh, karena Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas masih berlaku dan menyediakan mekanisme

---

<sup>168</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6089.

<sup>169</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 172–174.

penindakan melalui pengadilan, meskipun dinilai pemerintah kurang efektif.

Selanjutnya, dari aspek ketidakmungkinan menempuh prosedur legislasi biasa, tidak terdapat kondisi objektif yang menghalangi DPR dan Presiden untuk melakukan perubahan undang-undang melalui mekanisme normal. Dengan demikian, secara normatif Perppu Ormas lebih mencerminkan preferensi kebijakan eksekutif daripada keadaan darurat konstitusional.<sup>170</sup>

Sejumlah akademisi hukum tata negara memberikan kritik keras terhadap penerbitan Perppu ini. Zainal Arifin Mochtar menilai bahwa Perppu Ormas merupakan preseden berbahaya karena menggeser prinsip *due process of law* dan memperkuat kecenderungan pemerintahan yang eksekutif dalam menggunakan kewenangan darurat.<sup>171</sup> Senada dengan itu, Feri Amsari menyatakan bahwa Perppu Ormas mencerminkan praktik *abuse of constitutional discretion*, karena negara menggunakan narasi kegentingan untuk menghindari mekanisme pengujian yudisial yang seharusnya menjadi ciri negara hukum demokratis.<sup>172</sup> Saldi Isra juga menegaskan bahwa penghapusan peran pengadilan dalam pembubaran ormas menunjukkan

---

<sup>170</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>171</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 223–225.

<sup>172</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*, 341–344.

kemunduran *prinsip checks and balances* serta bertentangan dengan semangat konstitusionalisme pasca-reformasi.<sup>173</sup>

Menurut Yusril Ihza Mahendra, kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu merupakan kewenangan konstitusional yang bersifat diskresioner dan hanya dapat digunakan dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam konteks Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Yusril menilai bahwa dalih adanya ancaman terhadap ideologi Pancasila dapat dijadikan dasar penerbitan Perppu sepanjang ancaman tersebut bersifat nyata dan tidak dapat ditanggulangi melalui mekanisme pembentukan undang-undang biasa. Namun demikian, ia menegaskan bahwa penggunaan Perppu tetap harus dibatasi secara ketat agar tidak melanggar prinsip negara hukum dan kebebasan berserikat yang dijamin oleh konstitusi.<sup>174</sup>

Ni'matul Huda juga menegaskan bahwa ancaman ideologi negara tidak serta-merta dapat dijadikan dasar penerbitan Perppu apabila masih tersedia instrumen hukum yang sah dan dapat digunakan oleh pemerintah. Menurutnya, penggunaan Perppu dalam kondisi tersebut berpotensi menggeser fungsi legislasi DPR dan membuka ruang penyalahgunaan kewenangan eksekutif. Oleh karena

---

<sup>173</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, 189–193.

<sup>174</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 219–225.

itu, Perppu Ormas lebih mencerminkan pertimbangan politik dan efektivitas kekuasaan daripada keadaan darurat konstitusional yang sesungguhnya.<sup>175</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa Perppu Nomor 2 Tahun 2017 secara faktual sulit memenuhi seluruh parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana ditetapkan Mahkamah Konstitusi. Meskipun DPR kemudian menyetujui dan menetapkannya menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, legitimasi politik tersebut tidak serta-merta menghapus problem konstitusional yang melekat pada dasar penerbitannya. Perppu Ormas dengan demikian menjadi contoh konkret bagaimana instrumen Perppu pada era Presiden Joko Widodo digunakan tidak semata-mata sebagai hukum darurat, melainkan juga sebagai alat politik hukum untuk mempercepat agenda pemerintah di luar jalur legislasi normal.

- b. Analisis Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa terhadap Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo dalam konteks merebaknya pandemi *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) yang berdampak langsung terhadap stabilitas perekonomian nasional dan

---

<sup>175</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 175–178.

sistem keuangan negara. Pandemi tersebut menyebabkan kontraksi ekonomi, meningkatnya beban belanja negara, serta potensi krisis fiskal yang dinilai membutuhkan respon cepat dari pemerintah.<sup>176</sup> Oleh karena itu, Perppu ini dimaksudkan sebagai dasar hukum bagi pemerintah untuk melakukan relaksasi kebijakan fiskal, pengelolaan keuangan negara, dan stabilitas sistem keuangan dalam situasi darurat.<sup>177</sup>

Apabila dianalisis berdasarkan parameter pertama Mahkamah Konstitusi, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 relatif memenuhi unsur tersebut. Pandemi COVID-19 merupakan peristiwa luar biasa yang tidak dapat diprediksi sebelumnya dan berdampak terhadap sektor kesehatan dan ekonomi secara bersamaan. Sejumlah akademisi berpendapat bahwa dalam konteks krisis multidimensi seperti pandemi, negara memang membutuhkan instrumen hukum yang bersifat segera untuk mencegah kerusakan ekonomi yang lebih luas, sehingga penerbitan Perppu dapat dipahami sebagai bentuk penggunaan diskresi konstitusional Presiden.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485.

<sup>177</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 171–176.

<sup>178</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 312–315.

Namun demikian, apabila diuji dengan parameter kedua, yakni adanya kekosongan hukum atau ketidak memadai undang-undang yang berlaku, Perppu ini menimbulkan perdebatan serius. Secara normatif, sistem hukum Indonesia telah memiliki Undang-Undang Keuangan Negara dan berbagai regulasi terkait pengelolaan APBN yang dapat dijadikan dasar penanganan krisis. Kritik akademik menilai bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tidak sepenuhnya ditujukan untuk menutup kekosongan hukum, melainkan lebih kepada memperluas ruang kebijakan fiskal pemerintah, termasuk pengaturan defisit anggaran dan pemberian imunitas hukum kepada pejabat keuangan negara, yang sebelumnya tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa unsur kekosongan hukum bersifat relatif dan dapat diperdebatkan.<sup>179</sup>

Selanjutnya, terkait parameter ketiga, yaitu ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa karena memerlukan waktu yang lama, Perppu ini juga menimbulkan ambiguitas. Di satu sisi, kondisi pandemi memang menuntut respons cepat yang sulit diakomodasi melalui mekanisme legislasi normal. Namun di sisi lain, beberapa akademisi menilai bahwa materi muatan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 melampaui kebutuhan darurat karena mengandung pengaturan struktural yang berdampak jangka panjang terhadap sistem keuangan negara dan mekanisme pengawasan DPR.

---

<sup>179</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 246–249.

Dengan demikian, Perppu ini berpotensi berfungsi sebagai instrumen percepatan kebijakan pemerintah, bukan semata-mata hukum darurat dalam arti konstitusional.<sup>180</sup>

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa kondisi darurat nasional, termasuk krisis kesehatan global yang berimplikasi luas terhadap perekonomian dan keuangan negara, dapat menjadi dasar sah penggunaan kewenangan konstitusional Presiden untuk menerbitkan Perppu. Dalam konteks pandemi Covid-19, negara membutuhkan respons cepat yang tidak dapat menunggu proses legislasi biasa karena berpotensi memperparah krisis ekonomi dan sosial. Perppu tersebut jelas memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Pandemi Covid-19 dipandang sebagai keadaan luar biasa (*extraordinary circumstances*) yang berdampak langsung terhadap stabilitas kesehatan, ekonomi nasional, dan sistem keuangan negara secara simultan.<sup>181</sup>

Pandangan serupa dikemukakan oleh Ni'matul Huda, yang menilai bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2020 memenuhi seluruh unsur hal ihwal kegentingan memaksa, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelamatkan perekonomian nasional, keterbatasan instrumen hukum yang tersedia dalam undang-undang eksisting, serta

---

<sup>180</sup> Ghina Salsabila Aven dan Henry Darmawan Hutagaol, "Analisis Materi Muatan Perppu Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Periode Covid-19," *Jurnal Simbur Cahaya* 30, no. 2 (2023): 198–205, <https://doi.org/10.28946/sc.v30i2.2834>.

<sup>181</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 274–277.

ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara normal dalam waktu singkat.<sup>2</sup> Dengan demikian, Perppu tersebut dipandang sebagai instrumen konstitusional yang sah dan proporsional dalam menghadapi krisis nasional. Namun masih menjadi pertanyaan mengenai substansi dari Perppu tersebut menjadikan ruang kebijakan fiskal pemerintah yang cukup luas, termasuk pengaturan defisit anggaran dan pemberian imunitas hukum kepada pejabat keuangan negara.<sup>182</sup>

Adapun sejumlah akademisi mengkritik Perppu Nomor 1 Tahun 2020 bukan terutama pada aspek kegentingannya, melainkan pada substansi pengaturannya yang dinilai berpotensi melemahkan prinsip negara hukum dan akuntabilitas keuangan negara. Zainal Arifin Mochtar menegaskan bahwa dalam negara hukum, perluasan diskresi eksekutif terlebih dalam pengelolaan keuangan negara harus tetap disertai mekanisme pengawasan yang memadai dan tidak boleh meniadakan prinsip pertanggungjawaban hukum. Menurutnya, penggunaan instrumen hukum darurat tidak dapat dijadikan dasar untuk membatasi peran lembaga pengawas maupun menormalkan pengecualian terhadap prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 153–156.

<sup>183</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 45–47.

Selain itu, Feri Amsari mengkritik pengaturan dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang memberikan perlindungan berlebihan kepada pejabat pengelola keuangan negara. Menurutnya, perluasan diskresi eksekutif yang disertai dengan pembatasan pertanggungjawaban hukum berpotensi melahirkan kekebalan hukum (*impunity*) dan bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Amsari menegaskan bahwa dalam negara hukum, penggunaan kewenangan darurat tidak boleh menghilangkan mekanisme pengawasan hukum dan akuntabilitas demokratis, karena justru dalam kondisi krisis prinsip-prinsip tersebut harus diperkuat. Dengan demikian, kritik terhadap Perppu ini lebih diarahkan pada potensi penyalahgunaan diskresi dan pelemahan kontrol hukum, bukan pada penyangkalan terhadap adanya kondisi kegentingan itu sendiri.<sup>184</sup>

Menurut peneliti, penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 secara objektif memenuhi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Pandemi Covid-19 merupakan krisis multidimensi yang menimbulkan ancaman nyata terhadap keselamatan rakyat dan stabilitas ekonomi nasional, sehingga menuntut tindakan cepat dari pemerintah. Peneliti berpendapat bahwa

---

<sup>184</sup> Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Indonesia: Perubahan yang Tidak Pernah Selesai*, 173–176.

pemenuhan unsur kegentingan tidak secara otomatis membenarkan seluruh substansi Perppu.<sup>185</sup>

Beberapa ketentuan dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menunjukkan kecenderungan perluasan diskresi eksekutif yang minim pengawasan, sehingga berpotensi menggeser prinsip negara hukum menuju *executive heavy governance*. Oleh karena itu, meskipun dasar penerbitan Perppu ini dapat dibenarkan secara konstitusional, pengaturannya tetap harus tunduk pada prinsip akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan legislatif maupun yudisial agar tidak menjadi preseden negatif dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.<sup>186</sup>

c. Analisis Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo sebagai respons atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memerintahkan perbaikan dalam jangka waktu dua tahun.<sup>187</sup> Pemerintah beralasan bahwa ketidakpastian hukum akibat putusan tersebut, ditambah dengan kondisi perlambatan ekonomi global, ancaman resesi, serta kebutuhan menjaga iklim investasi, telah

<sup>185</sup> Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, 1–20

<sup>186</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 81–84.

<sup>187</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841.

menciptakan keadaan yang mendesak sehingga memerlukan penerbitan Perppu sebagai dasar hukum sementara.<sup>188</sup>

Apabila dianalisis berdasarkan parameter pertama Mahkamah Konstitusi, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, alasan pemerintah terkait ketidakpastian hukum investasi patut dicermati secara kritis.<sup>189</sup> Sejumlah akademisi berpendapat bahwa meskipun Putusan MK menimbulkan kewajiban perbaikan undang-undang, putusan tersebut tidak serta-merta menciptakan keadaan darurat hukum, karena Undang-Undang Cipta Kerja masih dinyatakan tetap berlaku secara bersyarat selama masa perbaikan. Dengan demikian, urgensi yang dikemukakan pemerintah lebih bersifat kebijakan ekonomi daripada kebutuhan hukum yang mendesak dalam arti konstitusional.<sup>190</sup>

Selanjutnya, dalam kaitannya dengan parameter kedua, yaitu adanya kekosongan hukum atau ketidak memadaian undang-undang yang berlaku, Perppu Nomor 2 Tahun 2022 juga menimbulkan persoalan serius. Tidak terdapat kekosongan hukum karena Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 masih berlaku berdasarkan putusan MK, dan pemerintah diberikan ruang konstitusional untuk melakukan

---

<sup>188</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 181–184.

<sup>189</sup> Syokron Jazil dan Halimatus Syakdiyah, "Legalitas Perppu Cipta Kerja di Antara Undang-Undang Cipta Kerja dan Putusan Mahkamah Konstitusi," *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 7, no. 1 (2024): 80–97, <https://doi.org/10.33474/yur.v7i1.20331>.

<sup>190</sup> Feri Amsari, *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*, 352–356.

perbaikan melalui mekanisme legislasi biasa.<sup>191</sup> Oleh karena itu, penggunaan Perppu untuk menggantikan undang-undang yang masih berlaku justru dinilai bertentangan dengan logika hukum darurat, karena Perppu seharusnya hadir untuk menutup kekosongan hukum, bukan untuk mengoreksi substansi undang-undang yang telah diuji secara konstitusional.<sup>192</sup>

Terkait parameter ketiga, yakni ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa karena memerlukan waktu yang lama, argumentasi pemerintah juga dinilai lemah. Mahkamah Konstitusi secara eksplisit telah memberikan tenggang waktu dua tahun untuk melakukan perbaikan undang-undang, yang menunjukkan bahwa jalur legislasi normal masih sangat memungkinkan.<sup>193</sup> Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa penerbitan Perppu Cipta Kerja justru mengabaikan perintah konstitusional MK dan mencerminkan kecenderungan eksekutif untuk menggunakan Perppu sebagai instrumen percepatan legislasi strategis, bukan sebagai hukum darurat yang bersifat sementara dan terbatas.<sup>194</sup>

Secara keseluruhan, Perppu Nomor 2 Tahun 2022 menunjukkan problem serius dalam pemenuhan prinsip hal ihwal

<sup>191</sup> Tulus Asa Perdana dan Wendra Yunaldi, “Paradoks Legislasi Perppu Cipta Kerja: Kepentingan atau Kegentingan yang Memaksa?”, 252–255.

<sup>192</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, 260–264.

<sup>193</sup> Aprilian Sumodiningrat, “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>.

<sup>194</sup> Ni<sup>2</sup>matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 301–305.

kegentingan yang memaksa. Berbeda dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang lahir dari krisis kesehatan global, Perppu Cipta Kerja lebih merefleksikan pilihan politik hukum pemerintah untuk menghindari proses legislasi biasa dan mempercepat pengesahan agenda ekonomi strategis. Meskipun DPR kemudian menyetujui Perppu ini dan menetapkannya menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, legitimasi politik tersebut tidak menghapus persoalan konstitusional terkait dasar penerbitannya. Dengan demikian, Perppu Cipta Kerja menjadi contoh paling kuat pada era Presiden Joko Widodo mengenai pergeseran fungsi Perppu dari instrumen hukum darurat menjadi alat rekayasa legislasi.

Kelompok akademisi dan pembuat kebijakan yang mendukung penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 berpendapat bahwa Perppu tersebut memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Dhaniswara K. Harjono, yang menegaskan bahwa kepastian hukum dan keberlanjutan kebijakan strategis negara di bidang investasi merupakan prasyarat fundamental bagi penciptaan lapangan kerja dan stabilitas perekonomian nasional, terutama dalam situasi ketidakpastian regulasi.<sup>195</sup> Argumen tersebut diperkuat oleh kondisi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-

---

<sup>195</sup> Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal: Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang-Undang Penanaman Modal*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 45–47.

XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memberikan tenggang waktu perbaikan selama dua tahun.<sup>196</sup>

Sebaliknya, sejumlah akademisi hukum tata negara mengkritik keras penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Kritik utama diarahkan pada tidak terpenuhinya parameter ketiga hal ihwal kegentingan yang memaksa, yakni ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa karena keterbatasan waktu. Zainal Arifin Mochtar menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 secara eksplisit telah memberikan tenggang waktu dua tahun kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja, sehingga secara konstitusional jalur legislasi normal masih terbuka dan dapat ditempuh. Oleh karena itu, menurutnya, penggunaan Perppu dalam kondisi tersebut justru berpotensi mengabaikan perintah Mahkamah Konstitusi dan menyimpang dari karakter Perppu sebagai instrumen hukum darurat yang bersifat eksepsional dan sementara.<sup>197</sup>

Pandangan serupa dikemukakan oleh Feri Amsari, yang menilai bahwa penerbitan Perppu Cipta Kerja lebih mencerminkan preferensi politik percepatan legislasi (*fast track legislation*)

---

<sup>196</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 413–417.

<sup>197</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 87–90.

dibandingkan kebutuhan hukum yang benar-benar bersifat darurat. Ia menegaskan bahwa hal ihwal kegentingan memaksa tidak dapat disamakan dengan kebutuhan stabilitas kebijakan ekonomi, karena jika demikian maka Perppu berpotensi digunakan sebagai alat normalisasi kekuasaan eksekutif dalam fungsi legislasi. Dalam perspektif ini, Perppu Cipta Kerja dinilai berisiko melemahkan prinsip negara hukum dan menggeser keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR.<sup>198</sup>

Selain itu, Ni'matul Huda mengkritik Perppu Cipta Kerja dari sudut pandang konstitusionalisme dan prinsip *checks and balances*. Ia berpandangan bahwa penggunaan Perppu dalam situasi di mana DPR masih memiliki waktu dan kewenangan untuk membentuk undang-undang secara biasa dapat menimbulkan preseden pergeseran fungsi legislasi dari lembaga legislatif ke eksekutif. Pergeseran tersebut, apabila dibiarkan, berpotensi menurunkan kualitas deliberasi demokratis dalam pembentukan undang-undang dan melemahkan peran DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat.<sup>199</sup>

Berdasarkan pandangan yang berkembang tersebut, peneliti berpendapat bahwa penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja berada dalam wilayah abu-abu konstitusional. Di satu sisi, terdapat alasan rasional mengenai kebutuhan menjaga kepastian hukum dan stabilitas kebijakan ekonomi nasional pasca putusan

---

<sup>198</sup> Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, 143–146.

<sup>199</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 153–158.

Mahkamah Konstitusi. Namun di sisi lain, keberadaan tenggang waktu dua tahun yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa prosedur legislasi normal sejatinya masih dapat ditempuh tanpa harus menggunakan instrumen Perppu.<sup>200</sup>

Oleh karena itu, peneliti menilai bahwa unsur hal ihwal kegentingan memaksa dalam Perppu Cipta Kerja lebih kuat dipenuhi pada aspek kebutuhan kebijakan, tetapi lemah pada aspek keterpaksaan prosedural sebagaimana disyaratkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Kondisi ini mengindikasikan bahwa penggunaan Perppu tersebut cenderung memperluas penafsiran hal ihwal kegentingan memaksa dan berpotensi menggeser fungsi Perppu dari instrumen darurat menjadi instrumen legislasi alternatif, yang pada akhirnya perlu dikritisi dalam kerangka penguatan prinsip negara hukum dan *checks and balances*.

3. Analisis Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa pada Era Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo

Berdasarkan analisis terhadap penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan karakteristik yang cukup signifikan dalam praktik penggunaan kewenangan konstitusional tersebut. Pada era Presiden

---

<sup>200</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Susilo Bambang Yudhoyono, penerbitan Perppu cenderung dilakukan secara lebih terbatas dan berkaitan langsung dengan kondisi darurat institusional atau kekosongan hukum yang bersifat segera, seperti Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi yang diterbitkan pasca tertangkapnya Ketua MK oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam konteks ini, Perppu dimaksudkan untuk memulihkan kepercayaan publik dan menjaga keberlangsungan fungsi lembaga negara strategis.<sup>201</sup>

Sebaliknya, pada era Presiden Joko Widodo, penerbitan Perppu menunjukkan kecenderungan yang lebih ekspansif baik dari segi substansi maupun tujuan kebijakan. Beberapa Perppu pada era ini, seperti Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Covid-19, serta Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, tidak hanya ditujukan untuk mengatasi keadaan darurat hukum yang bersifat mendesak, tetapi juga digunakan sebagai instrumen percepatan kebijakan strategis pemerintah. Hal ini memunculkan perdebatan serius di kalangan akademisi mengenai apakah kondisi yang dijadikan dasar penerbitan Perppu benar-benar memenuhi kriteria “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaknai secara konstitusional.<sup>202</sup>

Jika dibandingkan secara normatif dengan parameter yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi, terlihat bahwa Perppu pada era

---

<sup>201</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 151–156.

<sup>202</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 281–285.

Presiden SBY relatif lebih dekat dengan konstruksi hal ihwal kegentingan yang memaksa, meskipun tetap tidak lepas dari kritik. Sementara itu, pada era Presiden Joko Widodo, penerapan parameter tersebut cenderung lebih longgar dan interpretatif, sehingga membuka ruang bagi perluasan makna hal ihwal kegentingan yang memaksa yang berpotensi menggeser fungsi Perppu dari hukum darurat menjadi instrumen kebijakan reguler.<sup>203</sup> Perbedaan ini menunjukkan adanya perubahan orientasi politik hukum dalam penggunaan Perppu dari waktu ke waktu.

Berdasarkan perbandingan antar era tersebut, dapat ditarik suatu pola penyimpangan atau setidaknya pergeseran konstitusional dalam praktik penerbitan Perppu di Indonesia. Secara teoritis, Perppu merupakan instrumen hukum darurat yang bersifat eksepsional dan sementara, yang hanya dapat digunakan apabila negara menghadapi kondisi luar biasa yang tidak memungkinkan ditempuhnya prosedur pembentukan undang-undang secara normal. Namun, dalam praktik ketatanegaraan kontemporer, Perppu mulai menunjukkan kecenderungan digunakan sebagai jalan pintas legislasi (*legislative shortcut*) untuk mengatasi hambatan politik atau mempercepat agenda kebijakan pemerintah.<sup>204</sup>

Pergeseran ini tampak jelas ketika Perppu diterbitkan bukan semata-mata karena adanya kekosongan hukum yang mendesak,

---

<sup>203</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>204</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 186–188.

melainkan karena pertimbangan efektivitas, efisiensi, dan stabilitas kebijakan. Dalam konteks negara hukum demokratis, kecenderungan tersebut menimbulkan problem serius karena berpotensi melemahkan prinsip checks and balances serta menggeser fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Sejumlah pakar hukum tata negara menilai bahwa praktik demikian dapat mengarah pada dominasi kekuasaan eksekutif dalam proses legislasi dan mengaburkan batas konstitusional kewenangan Presiden.<sup>205</sup>

Lebih jauh, penggunaan Perppu secara berulang tanpa pengujian ketat terhadap syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa berisiko menciptakan preseden buruk dalam praktik ketatanegaraan. Apabila Perppu terus digunakan untuk merespons persoalan kebijakan yang sejatinya masih dapat dibahas melalui mekanisme legislasi biasa, maka makna hal ihwal kegentingan yang memaksa akan mengalami degradasi normatif dan kehilangan karakter eksepsionalnya. Kondisi ini pada akhirnya dapat menggerus prinsip supremasi konstitusi dan kepastian hukum.<sup>206</sup>

Sebagian Perppu memang dapat dibenarkan secara konstitusional karena lahir dari kondisi darurat yang nyata, namun tidak sedikit pula yang menunjukkan indikasi penggunaan Perppu sebagai instrumen percepatan legislasi strategis. Kondisi ini berimplikasi pada melemahnya prinsip negara hukum, terganggunya keseimbangan kekuasaan antar

---

<sup>205</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 214–217.

<sup>206</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 102–105.

lembaga negara, serta berpotensi mengaburkan karakter Perppu sebagai hukum darurat yang bersifat sementara dan eksepsional. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan dan pengawasan yang lebih ketat agar penerbitan Perppu benar-benar didasarkan pada prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh konstitusi.<sup>207</sup>

Berdasarkan seluruh analisis terhadap penerbitan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo, dapat disimpulkan bahwa pemenuhan prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa belum diterapkan secara konsisten sesuai dengan parameter yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi. Meskipun secara formal kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu diakui oleh UUD 1945, dalam praktiknya terdapat kecenderungan perluasan makna hal ihwal kegentingan yang memaksa, terutama pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo. Dengan demikian, keterkaitan antara praktik penerbitan Perppu dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan adanya ketegangan antara norma konstitusional dan praktik politik hukum. Ketegangan ini menegaskan bahwa persoalan utama bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada lemahnya komitmen untuk menjadikan putusan MK sebagai pedoman yang mengikat secara substantif dalam praktik ketatanegaraan.

---

<sup>207</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, 312–316.

**Tabel 4. 1**  
**Perppu Era Presiden SBY hingga Joko Widodo**

No	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	Pemenuhan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan Memaksa dan status Perppu Tersebut
1	Perppu Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu Tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menjadi Undang-Undang.
2	Perppu Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara. Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi Undang-Undang.
3	Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

		tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.
4	Perppu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menjadi Undang-Undang.
5	Perppu Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penangguhan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pengadilan Perikanan Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 71 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penangguhan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pengadilan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menjadi Undang-Undang.
6	Perppu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan

		Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
7	Perppu Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi Undang-Undang.
8	Perppu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang.
9	Perppu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

		Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang.
10	Perppu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menjadi Undang-Undang.
11	Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang.
12	Perppu Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menjadi Undang-

		Undang.
13	Perppu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menjadi Undang-Undang.
14	Perppu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang.
15	Perppu Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian.	Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan 138/PUU-VII/2009 belum ada. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian menjadi Undang-Undang.
16	Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi	Memenuhi syarat kumulatif yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi seluruhnya. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor

	Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	10 Tahun 2010 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang.
17	Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.	Memenuhi parameter kepentingan yang memaksa sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam aspek kebutuhan mendesak untuk memulihkan integritas kelembagaan. Namun demikian, pemenuhannya terhadap unsur kekosongan atau ketidakmemadai hukum masih bersifat <i>debatable</i> karena lebih berkaitan dengan penguatan etika kelembagaan daripada kekosongan norma secara absolut. Perppu tersebut ditolak oleh DPR, sehingga tidak ditetapkan menjadi undang-undang. Meskipun demikian, sebagian substansi Perppu tersebut kemudian diakomodasi dalam perubahan undang-undang melalui mekanisme legislasi biasa oleh DPR yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.
18	Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan	Hampir tidak memenuhi seluruhnya karena mencerminkan penggunaan

	Walikota.	kewenangan Presiden sebagai instrumen koreksi politik terhadap undang-undang yang dianggap tidak sejalan dengan prinsip demokrasi, daripada sebagai respon atas keadaan kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.
19	Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.	Tidak memenuhi parameter kegentingan yang memaksa sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi, karena lebih merupakan instrumen harmonisasi regulasi sebagai konsekuensi dari perubahan kebijakan Pilkada, bukan respon terhadap keadaan darurat hukum yang nyata. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.
20	Perppu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Memenuhi syarat kumulatif yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi seluruhnya. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

		Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang.
21	Peppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.	Tidak memenuhi syarat ketiga walaupun menunjukkan adanya pemenuhan terhadap unsur kebutuhan mendesak dan ketidakmemadaan hukum, khususnya dalam konteks perlindungan anak. Namun demikian, pemenuhannya terhadap unsur ketidakmungkinan menempuh prosedur legislasi biasa masih bersifat <i>debatable</i> , sehingga justifikasi kegentingannya berada pada tingkat moderat. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang.
22	Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.	Memenuhi syarat kumulatif yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi seluruhnya. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan menjadi Undang-Undang.
23	Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan	Tidak memenuhi parameter kegentingan yang memaksa

	<p>Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.</p>	<p>seluruhnya sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi, karena tidak terdapat kekosongan hukum maupun ketidakmungkinan menempuh prosedur legislasi biasa. Perppu ini lebih mencerminkan preferensi kebijakan pemerintah dalam mempercepat penanganan organisasi kemasyarakatan yang dianggap bertentangan dengan ideologi negara. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang.</p>
24	<p>Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi <i>Corona Virus Disease</i> 2019 (Covid-19) Dan / Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan.</p>	<p>Memenuhi syarat kumulatif yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi seluruhnya. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi Undang-Undang.</p>
25	<p>Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan</p>	<p>Memenuhi syarat kumulatif yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi seluruhnya. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor</p>

	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.	6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
26	Perppu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.	Tidak memenuhi parameter kegentingan yang memaksa seluruhnya sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi, karena tidak terdapat kekosongan hukum maupun ketidakmungkinan menempuh prosedur legislasi biasa. Perppu ini lebih merupakan instrumen penyesuaian administratif dalam rangka persiapan Pemilu. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang.
27	Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.	Tidak memenuhi parameter kegentingan yang memaksa seluruhnya sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi, karena tidak terdapat kekosongan hukum maupun hambatan untuk menempuh prosedur legislasi biasa. Perppu ini lebih merupakan instrumen kebijakan ekonomi dalam rangka memberikan kepastian hukum investasi, yang bersifat antisipatif daripada respons

		terhadap keadaan darurat. Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
--	--	--

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa terdapat Perppu yang dikeluarkan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, dan juga ada Perppu yang lahir setelah putusan tersebut. Perppu yang dikeluarkan oleh kedua Presiden tersebut mencapai 27 Perppu dan 26 Perppu yang disetujui oleh DPR kemudian selanjutnya dijadikan Undang-Undang. Adapun Perppu yang ditolak oleh DPR yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

**C. Pengaturan ke Depan Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Prinsip Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan instrumen hukum yang secara tegas diakui dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Ketentuan ini menunjukkan bahwa kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu bersumber langsung dari konstitusi dan merupakan bagian dari desain ketatanegaraan untuk

menghadapi keadaan luar biasa yang tidak dapat ditangani melalui prosedur legislasi normal.<sup>208</sup>

Menurut doktrin hukum tata negara, Perppu dipahami sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat eksepsional dan sementara, karena hanya boleh diterbitkan dalam kondisi darurat konstitusional yang menuntut adanya tindakan hukum segera. Oleh karena itu, Perppu tidak dimaksudkan sebagai instrumen legislasi biasa, melainkan sebagai mekanisme penyelamatan hukum (*emergency regulation*) untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan negara. Pandangan ini menegaskan bahwa keberadaan Perppu harus selalu ditempatkan dalam kerangka negara hukum yang menjunjung tinggi prinsip pembatasan kekuasaan.<sup>209</sup>

Meskipun secara materiil Perppu memiliki kedudukan dan kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, kesetaraan tersebut tidak berarti bahwa Perppu dapat dibentuk tanpa batas. Kesetaraan materiil ini bersifat bersyarat, yaitu hanya selama Perppu tersebut benar-benar lahir dari keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa dan memperoleh persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Dengan demikian, legitimasi Perppu tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal Presiden, tetapi juga oleh terpenuhinya syarat substantif yang ditentukan oleh konstitusi dan dikembangkan dalam praktik ketatanegaraan.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 181–184.

<sup>209</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 143–147.

<sup>210</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 221–224.

Berdasarkan perspektif negara hukum demokratis, kewenangan Presiden untuk menerbitkan Perppu mengandung potensi problematik apabila tidak disertai dengan batasan yang jelas dan mekanisme pengawasan yang efektif. Tanpa pengaturan yang ketat, Perppu berpotensi digunakan sebagai jalan pintas legislasi untuk menghindari proses pembentukan undang-undang yang partisipatif dan deliberatif. Oleh karena itu, secara normatif, Perppu harus dipahami sebagai pengecualian konstitusional yang penggunaannya wajib ditafsirkan secara restriktif.<sup>211</sup>

Meskipun UUD 1945 memberikan dasar konstitusional bagi penerbitan Perppu, pengaturan lebih lanjut mengenai makna dan indikator hal ihwal kegentingan yang memaksa belum dirumuskan secara jelas dan operasional. Konstitusi hanya menyebutkan istilah tersebut tanpa memberikan kriteria konkret untuk menilai kapan suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kondisi ini menimbulkan ruang tafsir yang luas dan berpotensi menimbulkan perbedaan penilaian antara Presiden, DPR, dan lembaga peradilan.<sup>212</sup>

Kelemahan tersebut juga tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini hanya mengatur Perppu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, namun tidak memuat ketentuan mengenai syarat

---

<sup>211</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 312–315.

<sup>212</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 314–317.

substantif hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>213</sup> Akibatnya, UU P3 lebih menekankan aspek prosedural pembentukan peraturan, sementara aspek justifikasi konstitusional penerbitan Perppu justru terabaikan.<sup>214</sup>

Selain itu, parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 belum dilembagakan ke dalam peraturan perundang-undangan. Padahal, putusan tersebut telah memberikan tiga syarat kumulatif yang bersifat fundamental dalam menilai konstitusionalitas Perppu. Tidak terintegrasinya parameter tersebut ke dalam hukum positif menyebabkan standar penilaian hal ihwal kegentingan yang memaksa masih bersifat yurisprudensial dan belum mengikat secara normatif bagi pembentuk peraturan perundang-undangan.<sup>215</sup>

Kondisi tersebut berdampak pada praktik ketatanegaraan, di mana penilaian mengenai ada atau tidaknya hal ihwal kegentingan yang memaksa cenderung bergantung pada subjektivitas Presiden sebagai pemegang kewenangan awal. DPR, dalam banyak kasus, lebih menitikberatkan pada pertimbangan politik dalam menyetujui atau menolak Perppu, daripada melakukan pengujian mendalam terhadap alasan kegentingan yang diajukan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan terhadap

---

<sup>213</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1).

<sup>214</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 2019), 287–290.

<sup>215</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 164–167.

Perppu belum berjalan secara optimal dalam kerangka checks and balances.<sup>216</sup>

Dengan demikian, kelemahan pengaturan Perppu dalam hukum positif tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berdampak terhadap praktik ketatanegaraan. Tanpa reformulasi pengaturan yang lebih tegas dan komprehensif, Perppu berpotensi terus digunakan di luar konteks kedaruratan yang sesungguhnya dan mengalami pergeseran fungsi dari instrumen hukum darurat menjadi instrumen percepatan kebijakan strategis pemerintah. Berdasarkan hal tersebut peneliti menilai perlu adanya reformulasi parameter hal ihwal kegentingan yang Memaksa, penguatan peran DPR dalam persetujuan Perppu serta, optimalisasi peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga atau pengawal konstitusi (*The Guardian of Constitution*).

1. Reformulasi Parameter Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa Berdasarkan Landasan Filosofis, Sosiologis, Serta Yuridis dan Pembatasan Ruang Diskresi Presiden dalam Penerbitan Perppu

Salah satu persoalan mendasar dalam praktik penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah tidak adanya indikator objektif yang secara tegas digunakan untuk menilai terpenuhinya kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa. Selama ini, parameter kegentingan cenderung ditentukan secara sepihak oleh Presiden sebagai pemegang kewenangan konstitusional, tanpa ukuran normatif yang terlembagakan dalam hukum positif. Kondisi ini

---

<sup>216</sup> Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, 246–250.

menyebabkan penerbitan Perppu rawan didasarkan pada pertimbangan politik dan kebijakan strategis semata, bukan pada kebutuhan hukum yang bersifat darurat.<sup>217</sup>

Reformulasi parameter objektif hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) perlu diletakkan terlebih dahulu pada landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara filosofis, negara Indonesia menempatkan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai fondasi utama penyelenggaraan kekuasaan, yang menuntut agar setiap kewenangan, termasuk kewenangan luar biasa Presiden, dijalankan secara terbatas, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>218</sup>

Dalam konteks ini, Perppu merupakan instrumen hukum pengecualian terhadap prinsip pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif, sehingga penggunaannya harus dibatasi secara ketat agar tidak bertentangan dengan nilai keadilan, kepastian hukum, dan pembatasan kekuasaan.<sup>219</sup> Oleh karena itu, reformulasi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa secara filosofis dimaksudkan untuk mencegah terjadinya dominasi kekuasaan eksekutif dan menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan.

Berdasarkan landasan sosiologis, reformulasi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa diperlukan sebagai respons terhadap

---

<sup>217</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), 112–115.

<sup>218</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 170–175.

<sup>219</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 173–175.

dinamika praktik ketatanegaraan yang menunjukkan kecenderungan perluasan diskresi Presiden dalam menerbitkan Perppu. Dalam realitas sosial dan politik, frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa kerap ditafsirkan secara subjektif sesuai dengan kepentingan kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa, sehingga memunculkan kritik publik terkait legitimasi dan urgensi penerbitan Perppu.<sup>220</sup>

Kondisi ini berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap proses pembentukan hukum dan menciptakan ketidakpastian hukum.<sup>221</sup> Oleh sebab itu, secara sosiologis, reformulasi parameter yang lebih objektif dan terukur dibutuhkan agar penerbitan Perppu benar-benar mencerminkan kebutuhan mendesak masyarakat, bukan sekadar instrumen percepatan kebijakan pemerintah.

Sementara itu, secara yuridis, kebutuhan reformulasi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa berangkat dari kekosongan pengaturan normatif yang komprehensif dalam hukum positif. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu, namun tidak merumuskan secara eksplisit batasan objektif mengenai keadaan yang dapat dikategorikan sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan yang Memaksa' dalam Penerbitan Perppu," *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): 58–70, <https://doi.org/10.22146/jmh.16208>.

<sup>221</sup> Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan yang Memaksa' dalam Penerbitan Perppu, 58–70.

<sup>222</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 129–132.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah merumuskan tiga syarat yaitu: pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat; kedua, terjadinya kekosongan hukum atau ketidakcukupan undang-undang yang ada; dan ketiga, ketidakmungkinan menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa karena memerlukan waktu yang lama.<sup>223</sup> Akibatnya, parameter tersebut lebih berfungsi sebagai pedoman yudisial daripada norma hukum yang mengikat secara prosedural. Oleh karena itu, reformulasi berbasis yuridis diperlukan melalui penguatan norma dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan guna memperjelas batas diskresi Presiden serta memperkuat mekanisme pengawasan terhadap penerbitan Perppu.

Berdasarkan hal tersebut, ke depan diperlukan reformulasi indikator objektif hal ihwal kegentingan yang memaksa dengan menekankan pada aspek ancaman nyata terhadap kepentingan fundamental negara. Indikator tersebut setidaknya mencakup: (a) adanya ancaman langsung terhadap keselamatan publik, stabilitas ekonomi nasional, atau keberlangsungan penyelenggaraan negara; (b) tidak tersedianya instrumen hukum yang memadai untuk mengatasi keadaan tersebut; serta (c) adanya batas waktu yang bersifat kritis sehingga penundaan pembentukan norma melalui prosedur legislasi biasa akan menimbulkan kerugian konstitusional yang lebih besar. Perumusan

---

<sup>223</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

indikator ini bertujuan untuk menggeser penilaian kegentingan dari pendekatan subjektif menuju pendekatan objektif dan lebih terukur.<sup>224</sup>

Dengan indikator objektif tersebut, penerbitan Perppu tidak lagi semata-mata bergantung pada klaim kegentingan dari pemerintah, melainkan dapat diuji secara normatif dan akademik. Reformulasi ini juga penting untuk memastikan bahwa Perppu tetap berada dalam koridor sebagai hukum darurat (*emergency law*), bukan sebagai instrumen percepatan legislasi untuk kepentingan kebijakan jangka panjang. Dalam konteks negara hukum, kepastian indikator kegentingan merupakan prasyarat utama untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan efektivitas pemerintahan dan prinsip pembatasan kekuasaan.<sup>225</sup>

Secara teoretis, kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu dapat dikategorikan sebagai bentuk diskresi konstitusional. Diskresi tersebut diberikan untuk memungkinkan Presiden bertindak cepat dalam keadaan luar biasa yang tidak dapat diantisipasi sebelumnya oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, diskresi dalam negara hukum tidak pernah bersifat absolut dan harus selalu dibatasi oleh prinsip legalitas, rasionalitas, dan akuntabilitas.<sup>226</sup>

Pembatasan ruang diskresi Presiden dalam penerbitan Perppu dapat dilakukan dengan menegaskan bahwa diskresi tersebut hanya sah apabila memenuhi indikator objektif hal ihwal kegentingan yang memaksa. Artinya, Presiden tidak cukup hanya menyatakan adanya

---

<sup>224</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 67–71.

<sup>225</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 149–152.

<sup>226</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 102–105.

keadaan darurat, tetapi juga wajib menguraikan secara jelas dan argumentatif dasar kegentingan yang melatarbelakangi penerbitan Perppu. Kewajiban ini penting agar alasan kegentingan dapat dinilai secara terbuka oleh DPR, Mahkamah Konstitusi, dan publik.<sup>227</sup>

Dengan demikian, reformulasi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa yang ditinjau dari aspek filosofis, sosiologis, serta yuridis dan pembatasan ruang diskresi Presiden merupakan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan. Reformulasi indikator objektif memberikan standar normatif yang jelas, sementara pembatasan diskresi memastikan standar tersebut dijalankan secara konsisten dalam praktik ketatanegaraan. Upaya ini pada akhirnya bertujuan untuk mengembalikan Perppu pada fungsi konstitusionalnya sebagai instrumen hukum darurat yang bersifat sementara, terbatas, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam kerangka negara hukum demokratis.

## 2. Penguatan Peran DPR dalam Mekanisme Persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Berdasarkan desain konstitusional Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang peran sentral dalam mekanisme pengawasan terhadap penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Ketentuan ini menunjukkan bahwa kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu

---

<sup>227</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 169–172.

tidak bersifat final, melainkan tunduk pada kontrol politik DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat.<sup>228</sup>

Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, peran DPR dalam memberikan persetujuan terhadap Perppu sering kali dipahami secara sempit sebagai persetujuan atas substansi norma semata, bukan sebagai mekanisme evaluasi menyeluruh terhadap terpenuhinya syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa. Akibatnya, DPR cenderung mengabaikan aspek justifikasi konstitusional Perppu dan lebih fokus pada kesesuaian materi Perppu dengan agenda politik atau kebijakan pemerintah. Pola ini berkontribusi pada lemahnya fungsi pengawasan DPR terhadap penggunaan kewenangan darurat oleh Presiden.<sup>229</sup>

Sejumlah akademisi hukum tata negara seperti Ni'matul Huda menegaskan bahwa persetujuan DPR terhadap Perppu seharusnya mencakup dua dimensi utama, yaitu dimensi normatif dan dimensi konstitusional. Dimensi normatif berkaitan dengan isi dan dampak pengaturan Perppu, sedangkan dimensi konstitusional berkaitan dengan penilaian atas alasan kegentingan yang melatarbelakangi penerbitannya. Tanpa pengujian terhadap dimensi konstitusional tersebut, persetujuan DPR berpotensi mereduksi Perppu menjadi instrumen legislasi biasa yang hanya berbeda pada jalur pembentukannya.<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 318–320.

<sup>229</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 141–145.

<sup>230</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 150–153.

Oleh karena itu, penguatan peran DPR dalam mekanisme persetujuan Perppu perlu diarahkan pada pembentukan standar evaluasi yang lebih ketat dan objektif. DPR perlu secara eksplisit menilai apakah Perppu yang diajukan Presiden benar-benar memenuhi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Evaluasi tersebut idealnya dilakukan melalui pembahasan khusus yang terpisah dari pembahasan materi norma, sehingga alasan kegentingan tidak terpinggirkan oleh perdebatan substansi kebijakan.<sup>231</sup>

Selain itu, DPR juga perlu menegaskan konsekuensi konstitusional dari penolakan Perppu. Penolakan DPR terhadap Perppu tidak hanya berdampak pada tidak berlakunya Perppu tersebut, tetapi juga merupakan bentuk koreksi politik terhadap penggunaan diskresi Presiden. Dalam konteks ini, penolakan DPR harus dipahami sebagai mekanisme pengendalian kekuasaan eksekutif agar tetap berjalan dalam koridor konstitusi, bukan sebagai bentuk konflik antar lembaga negara.<sup>232</sup>

Dengan demikian, penguatan peran DPR dalam mekanisme persetujuan Perppu merupakan elemen penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) dalam negara hukum demokratis. DPR tidak hanya berfungsi sebagai lembaga legislasi, tetapi juga sebagai penjaga rasionalitas penggunaan kewenangan darurat oleh

---

<sup>231</sup> Muhammad Fadli Efendi, "Mekanisme Legislative Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Politik Hukum," *Veritas et Justitia* 7, no. 2 (2021): 406–430, <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4215>.

<sup>232</sup> Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, 255–258.

Presiden. Tanpa peran DPR yang kuat dan kritis, Perppu berpotensi terus mengalami pergeseran fungsi dari hukum darurat menjadi instrumen percepatan kebijakan strategis pemerintah.

### 3. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Mahkamah Konstitusi (MK) memegang posisi strategis sebagai *the guardian of the constitution* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), peran MK menjadi sangat penting karena Perppu merupakan produk hukum eksekutif yang memiliki kekuatan setara dengan undang-undang, namun dibentuk dalam situasi darurat tanpa melalui proses legislasi normal. Oleh karena itu, pengujian konstiusionalitas Perppu oleh MK merupakan instrumen utama untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan darurat oleh Presiden.<sup>233</sup>

Secara konstitusional, kewenangan MK untuk menguji Perppu terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa Perppu dapat diuji secara konstitusional karena sejak ditetapkan, Perppu telah menimbulkan akibat hukum yang mengikat dan berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara. Putusan ini menandai perluasan peran MK dalam menjaga supremasi konstitusi, sekaligus

---

<sup>233</sup> Muhammad Rum Siolimbona, Saartje Sarah Alfons, dan Hendrik Salmon, "Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian," *PAMALI: Pattimura Magister Law Review* 2, no. 2 (2022): 141–160, <https://doi.org/10.47268/pamali.v2i2.1051>.

menegaskan bahwa status sementara Perppu tidak menghilangkan sifatnya sebagai norma hukum yang dapat diuji.<sup>234</sup>

Lebih lanjut, MK dalam putusan tersebut juga merumuskan tiga parameter kumulatif untuk menilai terpenuhinya kondisi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Parameter ini tidak hanya berfungsi sebagai dasar pengujian yudisial, tetapi juga sebagai pedoman konstitusional bagi Presiden dan DPR dalam menjalankan kewenangannya terkait Perppu. Namun demikian, dalam praktik pengujian Perppu, MK masih dihadapkan pada tantangan untuk secara konsisten menjadikan parameter kegentingan sebagai fokus utama pengujian, terutama ketika Perppu telah disetujui DPR dan ditetapkan menjadi undang-undang.<sup>235</sup>

Optimalisasi peran MK dalam pengujian Perppu perlu diarahkan pada penguatan aspek substantif pengujian, khususnya terkait rasionalitas dan objektivitas alasan kegentingan yang diajukan pemerintah. MK tidak cukup hanya menilai kesesuaian norma Perppu dengan pasal-pasal UUD 1945, tetapi juga perlu secara tegas menguji apakah kondisi faktual yang melatarbelakangi penerbitan Perppu benar-benar memenuhi parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pendekatan ini penting agar pengujian Perppu tidak tereduksi menjadi sekadar uji formil atau uji norma biasa.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 284–286.

<sup>235</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 153–156.

<sup>236</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 152–156.

Selain itu, optimalisasi peran MK juga dapat dilakukan melalui percepatan mekanisme pengujian Perppu. Mengingat sifat Perppu yang sementara dan berdampak langsung, pengujian konstusionalitas Perppu idealnya dilakukan secara cepat agar kepastian hukum dapat segera tercapai. Pengujian yang terlalu lama berpotensi menimbulkan kerugian konstusional yang berlarut-larut, terutama apabila Perppu tersebut mengandung pembatasan hak-hak konstusional warga negara. Oleh karena itu, penguatan desain prosedural pengujian Perppu di MK menjadi kebutuhan mendesak dalam kerangka perlindungan konstusisi.<sup>237</sup>

Dengan demikian, optimalisasi peran Mahkamah Konstusiti dalam pengujian Perppu merupakan elemen kunci dalam menjaga keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR. MK tidak hanya berfungsi sebagai penguji norma, tetapi juga sebagai pengendali penggunaan kewenangan darurat agar tetap berada dalam koridor konstusional. Tanpa peran MK yang kuat, konsisten, dan responsif, Perppu berpotensi terus digunakan di luar konteks hal ihwal kegentingan yang memaksa dan mengalami pergeseran fungsi yang bertentangan dengan prinsip negara hukum demokratis.

---

<sup>237</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 47–49.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Dasar pertimbangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dalam menerbitkan Perppu pada dasarnya dilandasi oleh kebutuhan untuk merespons permasalahan hukum yang dipersepsikan mendesak dan memerlukan pengaturan segera. Pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, penerbitan Perppu cenderung didorong oleh konteks transisi hukum dan kelembagaan serta dinamika politik pasca reformasi, seperti dalam Perppu Mahkamah Konstitusi dan Perppu Pilkada. Sementara itu, pada era Presiden Joko Widodo, penerbitan Perppu lebih banyak berkaitan dengan penanganan krisis dan stabilitas kebijakan nasional, seperti pandemi Covid-19 dan kebijakan ekonomi strategis. Namun demikian, dalam praktiknya, dasar pertimbangan tersebut tidak selalu sepenuhnya mencerminkan keadaan darurat konstitusional, melainkan juga dipengaruhi oleh pertimbangan politik dan efektivitas kebijakan.
2. Penerbitan Perppu pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo tidak seluruhnya memenuhi prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 dan dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Meskipun terdapat Perppu yang secara objektif memenuhi kriteria hal ihwal kegentingan memaksa, seperti

Perppu yang diterbitkan dalam kondisi krisis atau kekosongan hukum yang nyata, terdapat pula Perppu yang secara substansial menimbulkan perdebatan karena tidak terpenuhinya salah satu atau lebih parameter konstitusional, khususnya terkait masih terbukanya prosedur pembentukan undang-undang secara normal. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan Perppu masih menyisakan problem konstitusional dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

3. Pengaturan ke depan agar Presiden dalam menerbitkan Perppu benar-benar didasarkan atas prinsip hal ihwal kegentingan yang memaksa perlu dilakukan melalui reformulasi parameter objektif yang berlandaskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Reformulasi tersebut mencakup penegasan indikator hal ihwal kegentingan memaksa yang lebih terukur, pembatasan ruang diskresi Presiden secara konstitusional, serta penguatan mekanisme pengawasan oleh DPR dan Mahkamah Konstitusi. Dengan pengaturan yang lebih jelas dan terukur, kewenangan Perppu diharapkan tetap berfungsi sebagai instrumen hukum darurat yang bersifat eksepsional, sementara prinsip negara hukum, checks and balances, serta supremasi konstitusi tetap terjaga.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan penelitian tersebut, penulis mengajukan saran teoretis dan praktis sebagai berikut:

1. Presiden dalam menerbitkan Perppu hendaknya, disarankan agar Presiden ke depan merumuskan pertimbangan hal ihwal kegentingan memaksa secara lebih eksplisit, rasional, dan terdokumentasi dalam konsiderans Perppu. Pertimbangan tersebut tidak hanya bersifat politis atau kebijakan praktis, tetapi harus menunjukkan secara jelas adanya kondisi objektif berupa kebutuhan hukum yang mendesak, kekosongan atau ketidakcukupan hukum, serta keterbatasan waktu yang tidak memungkinkan ditempuhnya prosedur pembentukan undang-undang secara normal. Dengan demikian, Perppu tidak dipersepsikan sebagai instrumen percepatan legislasi biasa, melainkan tetap diposisikan sebagai hukum darurat yang bersifat eksepsional.
2. DPR hendaknya menjalankan fungsi pengawasan dan persetujuan Perppu secara lebih substantif dan tidak semata-mata bersifat formal. Pembahasan Perppu di DPR seharusnya difokuskan pada pengujian terpenuhinya parameter hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi, bukan hanya pada substansi normatif Perppu. Selain itu, Mahkamah Konstitusi perlu terus memperkuat perannya sebagai penjaga konstitusi melalui pengujian konstitusionalitas Perppu secara ketat dan konsisten, guna mencegah perluasan diskresi Presiden yang berpotensi menyimpang dari prinsip negara hukum.
3. Perlunya reformulasi pengaturan Perppu melalui penyempurnaan kerangka hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dengan memperjelas indikator objektif hal ihwal kegentingan yang memaksa

berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Reformulasi ini dapat dilakukan melalui penegasan norma dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan atau melalui perkembangan praktik ketatanegaraan yang dikawal oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan pembatasan ruang diskresi Presiden yang lebih jelas dan mekanisme pengawasan yang efektif, penerbitan Perppu diharapkan tetap selaras dengan prinsip negara hukum, demokrasi konstitusional, dan sistem *checks and balances*.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Amsari, Feri. *Konstitusionalisme Indonesia: Teori dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2022.
- Amsari, Feri. *Perubahan Konstitusi Indonesia: Perubahan yang Tidak Pernah Selesai*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Amsari, Feri. *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Negara Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2015
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2008.

- Dacey, A. V. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, terjemahan Nurhadi. Bandung: Nusa Media, 2017.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Djufri, Darmadi. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.
- Huda, Ni'matul. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Huda, Ni'matul. *Kewenangan Presiden dan Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2011.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2019.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Isra, Saldi. *Kekuasaan dan Perilaku Konstitusional*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Eksekutif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fiqh*. Jakarta: Dina Utama, 2003.
- Kurniawan, Basuki. *Logika dan Penalaran Hukum*. Jember: LICENSI, 2021.
- Kurniawan, Basuki. *Politik Hukum di Indonesia*. Jember: LICENSI, 2020.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Keperwakilan*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- MD, Moh. Mahfud. *Hukum dan Pilar Demokrasi*. Jakarta: Gema Insani Press, 1999.
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UGM Press, 2016.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Montesquieu. *The Spirit of the Laws*, terjemahan M. Khoiril Anam. Jakarta: Nusa Media, 2018.
- Nugraha, Safri. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2007.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Negara Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2018.
- Praja, Juhaya S. *Filsafat Hukum Islam*. Bandung: LPPM Unisba, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

- Soemantri, Sri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 2001.
- Solikin, Nur. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Pasuruan: Qiara Media, 2021.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

## Jurnal

- Arsil, Fitra. “Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1–21. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>.
- Aven, Ghina Salsabila, dan Henry Darmawan Hutagaol. “Analisis Materi Muatan Perppu Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Periode Covid-19.” *Jurnal Simbur Cahaya* 30, no. 2 (2023): 198–205. <https://doi.org/10.28946/sc.v30i2.2834>.
- Bima, Muhammad Rinaldy. “Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 7, no. 1 (2019): 97–106. <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.595>.
- Efendi, Muhammad Fadli. “Mekanisme Legislative Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Politik Hukum.” *Veritas et Justitia* 7, no. 2 (2021): 406–430. <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4215>.
- Harijanti, Susi Dwi. “Perppu Sebagai *Extra Ordinary Rules*: Makna dan Limitasi.” *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan* 2, no. 1 (2017): 77–91. <https://doi.org/10.25170/paradigma.v2i01.1761>.
- Huda, Ni'matul. “Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010): 73–92. <https://doi.org/10.31078/jk754>.
- Huda, Ni'matul. “Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): 557–577. <https://doi.org/10.31078/jk1041>.
- Jazil, Syokron, dan Halimatus Syakdiyah. “Legalitas Perppu Cipta Kerja di Antara Undang-Undang Cipta Kerja dan Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 7, no. 1 (2024): 80–97. <https://doi.org/10.33474/yur.v7i1.20331>.

- Kambu, Fany, Alwiyah Sakti Ramdhon Syah Rakia, dan Sri Yati. "Reinterpretasi Imunitas DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Harmonisasi Prinsip *Equality Before the Law*." *Jurnal USM Law Review* 8, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.11669>.
- Nazdirulloh, dan Achmad Hariri. "Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 6, no. 2 (2023): 438–449. <https://doi.org/10.31604/justitia.v6i2.438-449>.
- Perdana, Tulus Asa, dan Wendra Yunaldi. "Paradoks Legislasi Perppu Cipta Kerja: Kepentingan atau Kegentingan yang Memaksa?" *Yustisi* 10, no. 3 (2023): 252–265. <https://doi.org/10.32832/yustisi.v10i3.15293>.
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Perppu." *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 3 (2020): 541–562. <https://doi.org/10.31078/jk1733>.
- Rohim, Nur. "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa," *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 117–32. <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1454>.
- Satriawan, Vikhy Koko, dan Ahmad Sholikhin Ruslie. "Kewenangan Presiden dalam Menilai Kondisi Kegentingan yang Memaksa." *Jurnal Mengkaji Indonesia* 2, no. 1 (2023): 108–130. <https://doi.org/10.59066/jmi.v2i1.396>.
- Septiana. "Analisis Kewenangan Presiden dalam Mengeluarkan Perppu: Antara Diskresi Eksekutif dan Kontrol Konstitusional." *Jurnal Legalitas* 2, no. 2 (2024): 73–82. <https://doi.org/10.58819/jle.v2i2.167>.
- Simamora, Janpatar. "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan yang Memaksa' dalam Penerbitan Perppu." *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): 58–70. <https://doi.org/10.22146/jmh.16208>.
- Siolimbona, Muhammad Rum, Saartje Sarah Alfons, dan Hendrik Salmon. "Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian." *PAMALI: Pattimura Magister Law Review* 2, no. 2 (2022): 141–160. <https://doi.org/10.47268/pamali.v2i2.1051>.
- 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>.
- Taufiqurrahman S., and Rianda Dirkareshza. "Pembatasan Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang.” *Jurnal Yudisial* 16, no. 3 (2023): 402–418.  
<https://doi.org/10.29123/jy.v16i3.649>.

### **Skripsi dan Tesis**

Asabarani, Muhammad Hanafi. *Latar Belakang dan Proses Kebijakan Perppu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (RUU UU No. 1 Tahun 2014) dalam Perspektif Politik Islam*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2016.

Aulia, Feranti. *Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu): Studi Kasus Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Wabah Covid-19 di Indonesia*. Palembang: Universitas Muhammadiyah, 2025.

Firdaus, Muhammad Nur. *Perppu Perspektif Nomokrasi Islam*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2017.

Mustofa, Ali. *Analisis Yuridis Desakan Kepada Presiden Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Upaya Pembatalan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jember: UIN Kiai Haji Achmad Siddiq, 2020.

Rizal, Ach. Syaifur. *Pembentukan Perppu Perspektif Qawā'id al-Fiqhiyyah: Studi Kasus Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Yogyakarta Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2023.

### **Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan,

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Lembaran Negara.

Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6089.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5583.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5582.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5456.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### Website

Yosepha Pusparisa, Databoks Katadata, *Tujuh Presiden Indonesia Pernah Terbitkan Perppu*, Diakses pada tanggal 19 November 2025, <https://databoks.katadata.co.id/politik/statistik/7a8a046d0272247/tujuh-presiden-indonesia-pernah-terbitkan-perppu>.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Penerbitan Perppu 2004–2014* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2025), diakses pada tanggal 19 November 2025 melalui <https://www.setneg.go.id>.

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fiqi Firmansha

NIM : 221102030002

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah

Universitas : UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Jember, 25 Maret 2026  
Saya yang menyatakan,



Fiqi Firmansha  
NIM. 221102030002

**BIODATA PENULIS****A. DATA PRIBADI**

Nama : Fiqi Firmansha  
NIM : 221102030002  
Jenis Kelamin : laki-Laki  
Tempat/Tgl Lahir : Bondowoso, 04 Oktober 2003  
Agama : Islam  
Alamat : Dusun Sraten II, Desa Prajekan Kidul, Kecamatan Prajekan, Kabupaten Bondowoso.  
No.Hp : 081249434780  
E-mail : [fiqikikik@gmail.com](mailto:fiqikikik@gmail.com)

**B. RIWAYAT PENDIDIKAN**

1. TK Kemala Bhayangkari : 2008 - 2010
2. SD Negeri Prajekan Kidul 2 : 2010 - 2016
3. SMP Negeri 1 Prajekan Kidul : 2016 - 2019
4. SMA Negeri 1 Tenggarang : 2019 - 2022
5. UIN KHAS Jember : 2022 - Sekarang