

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Sejarah Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 22 UUD Tahun 1945

Pada Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu) apabila terjadi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Ketentuan ini bersifat diskresi konstitusional yang hanya dapat digunakan dalam situasi luar biasa ketika proses legislasi biasa tidak memungkinkan untuk dilaksanakan dalam waktu yang cepat dan mendesak.

Sejarah syarat ini terjadi pada waktu awal Indonesia dalam prosesnya untuk kemerdekaan, ditandai oleh pada kondisi krisis dan transisi kekuasaan. Dalam teks naskah risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUKPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), tidak ada ditemukan penjelasan rinci mengenai batasan atau definisi “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945. Hal ini menunjukkan norma tersebut sebagai norma terbuka (*open norm*) yang berarti pada situasi politik dan penilaian subyektif Presiden penggunaanya pada masa itu¹.

Istilah “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan frasa yang memerlukan pemahaman dan penafsiran yang cermat. Frasa ini menjadi dasar

¹ Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, vol. 1.Hlm 110.

dalam putusan Nomor 138/PUU-VIII/2009, Mahkamah Konstitusi memberikan penjabaran tentang keadaan yang dapat dikategorikan sebagai kegantungan yang memaksa dalam hal ini harus memenuhi tiga kriteria, Pertama terdapat situasi yang sangat mendesak dan membutuhkan penyelesaian hukum secara cepat. Kedua, terdapat kekosongan hukum atau ketentuan hukum yang berlaku dianggap tidak memadai untuk mengatasi persoalan tersebut. Ketiga, kondisi yang tidak memungkinkan untuk menempuh prosedur pembentukan undang-undang yang biasa karena untuk menempuh prosedur tersebut membutuhkan waktu yang, sementara situasi membutuhkan tindakan cepat untuk memberikan kepastian hukum³⁶.

Putusan ini memberikan arah dan pembatasan yang lebih ketat terhadap Pasal 22 UUD 1945 agar tidak menjadi celah penyalahgunaan kewenangan. Dengan demikian, sejarah perkembangan Pasal 22 menunjukkan adanya dinamika antara kebutuhan akan tindakan cepat oleh eksekutif dan pentingnya kontrol hukum serta demokratisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Batasan Kewenangan Presiden dalam Menetapkan Perppu Ditinjau dari Perspektif Konstitusional

Kewenangan Presiden Republik Indonesia untuk menetapkan ditetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan hak

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 138/PUU/VII/2009.

konstitusional yang bersumber dari Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam norma tersebut disebutkan bahwa:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang³⁷. ”

Ketentuan ini memberikan kewenangan legislatif dalam bentuk darurat kepada Presiden, yang hanya dapat dijalankan ketika negara dalam kondisi luar biasa. Namun demikian, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan prinsip konstitusionalisme dan negara hukum (*rechstaat*), kewenangan tersebut tidak boleh dipraktikkan secara sewenang-wenang. Kekuasaan yang besar, terlebih dalam situasi darurat batasan konstitusional yang ketat membuat harus tetap tunduk, baik dari aspek hukum substantif, prosedural, maupun pengawasan antar lembaga negara³⁸.

Pertama dari aspek substansi, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menegaskan bahwa frasa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa” bukanlah tafsir bebas³⁹. Dalam putusan ini kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu harus memenuhi tiga syarat secara kumulatif:

1. Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat;

³⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22.

³⁸ Ibrahim dan M. Watsun, “Eksistensi Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Perppu Ketika Ditetapkan Menjadi Undang-Undang, Hlm. 1-70.”

³⁹ Ali Marwan Hsb, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” preprint, Open Science Framework, 19 Agustus 2019, <https://doi.org/10.31219/osf.io/4cuh3>.

2. Terjadi kekosongan hukum atau ketidaksesuaian regulasi yang ada dengan kebutuhan hukum yang mendesak;
3. Prosedur pembentukan undang-undang biasa tidak dapat dilakukan dalam waktu yang cukup untuk menangani situasi yang terjadi⁴⁰.

Syarat tersebut tidak hanya bersifat formal, tetapi juga menjadi batas substansial terhadap ruang gerak Presiden. Artinya, Perppu tidak sah secara konstitusional apabila tidak dapat dibuktikan bahwa negara benar-benar dalam kondisi genting dan tidak dapat menunggu proses legislasi normal. Kondisi ini mengikat Presiden untuk bertindak berdasarkan urgensi objektif, bukan hanya semata-mata kepentingan politisi atau persepsi subjektif. Pendekatan ini sesuai dengan prinsip konstitutionalisme modern, yaitu pengekangan kekuasaan melalui hukum dan aturan. Dengan adanya batas substantif ini, maka kewenangan Presiden bersifat bersyarat dan bukan prerogatif bebas yang kebal dari evaluasi⁴¹.

Kedua, dari aspek prosedural, pembatasan kedua terhadap kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu terletak pada mekanisme pengawasan legislatif. Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, setiap Perppu yang ditetapkan oleh Presiden wajib diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam persidangan berikutnya untuk memperoleh persetujuan. Jika Perppu tidak disetujui, maka harus dicabut⁴².

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 138/PUU/VII/2009.

⁴¹ Ashidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Hlm 217.

⁴² Luluk Listyorini dkk., “Analisis Parameter Kegentingan Memaksa terhadap Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 Terhadap PERPPU Nomor 1 Tahun 2020,” *Lontar Merah* Vol.7, no. Nomor 2 (2024): 833–39.

“Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.”

Dari ketentuan tersebut, terlihat bahwa keberlakuan Perppu bukan hanya ditentukan oleh Presiden, melainkan bergantung pada keputusan politik Dewan Perwakilan Rakyat. Mekanisme ini merupakan bentuk *check and balances* antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, sehingga Perppu tidak semena-mena berlaku secara permanen tanpa evaluasi⁴³.

Namun demikian, dalam praktiknya terdapat beberapa kelemahan. Pertama, tidak ada batas waktu yang jelas bagi Presiden untuk menyerahkan Perppu kepada Dewan Perwakilan Rakyat setelah ditetapkan. Kedua, tidak ada sanksi tegas apabila Presiden tidak menyerahkan Perppu untuk membahas isi Perppu secara mendalam sebelum menyatakan persetujuan atau penolakan. Peneliti menilai proses pengawasan terhadap Perppu rentan terhadap intervensi politik, khususnya apabila Dewan Perwakilan Rakyat didominasi oleh koalisi pendukung pemerintah. Fungsi pengawasan dalam praktik bisa menjadi lemah karena adanya kepentingan politik yang sejalan antara legislatif dan eksekutif, sehingga persetujuan terhadap Perppu dilakukan tanpa kajian substansial mengenai urgensinya.

Ketiga, dari sisi institusional, di samping pembatasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Perppu juga dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme judicial review. Mahkamah dapat menguji apakah penertiban Perppu telah

⁴³ Vikhy Koko Satriawan dan Ahmad Sholikhin Ruslie, “Kewenangan Presiden dalam Menilai Kondisi Kegentingan Yang Memaksa,” *Jurnal Mengkaji Indonesia* 2, no. 1 (2023): 108–30, <https://doi.org/10.59066/jmi.v2i1.396>.

sesuai dengan prinsip konstitusional, baik dari aspek formil maupun materiil. Jika terbukti bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berwenang untuk membatalkan Perppu tersebut⁴⁴. Contohnya adalah ketika Mahkamah Konstitusi dalam putusan lain menyatakan bahwa Perppu yang diterbitkan tanpa dasar keadaan genting yang memaksa melanggar UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Ini menegaskan bahwa kewenangan Presiden tunduk pada pengawasan hukum, dan tidak dapat dijalankan secara otoriter. Pembatasan yudisial ini memperkuat posisi hukum sebagai instrumen kontrol terhadap kekuasaan eksekutif. Dengan begitu, Presiden tidak hanya diawasi oleh lembaga politik (Dewan Perwakilan Rakyat), tetapi juga oleh lembaga yudisial yang independen, demi menjaga supremasi konstitusi.

Namun demikian, pembatasan melalui *judical review* bersifat pasif karena hanya dapat dilakukan jika ada pihak yang mengajukan permohonan dengan kedudukan hukum yang sah (*legal standing*). Mahkamah Konstitusi tidak dapat secara proaktif menguji Perppu tanpa adanya permohonan tersebut. Dengan demikian, terdapat banyak Perppu yang tidak pernah diuji secara konstitusional karena tidak ada pihak yang mengajukan uji materiil. Situasi ini menciptakan celah konstitusional yang memperlemah pengawasan yudisial terhadap kekuasaan eksekutif dalam penertiba Perppu.

⁴⁴ Hsb, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”

Keempat, dari segi pembatasan dalam negara hukum, di negara hukum yang demokratis, tidak ada satu kekuasaan yang berada di atas hukum. Prinsip inilah yang menuntut agar kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu inilah yang menuntut agar kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu dibatasi secara tegas, bahkan dalam keadaan darurat sekalipun⁴⁵. Peneliti menilai, ketentuan konstitusi yang ada belum mengatur secara rinci mengenai frekuensi penertiban Perppu ataupun batasan materi muatannya. Hal ini membuka kemungkinan bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu dalam jumlah banyak dan untuk isu yang sangat strategis tanpa ada kontrol tematik atau batasan hukum yang memadai. Cela ini dapat mengarah pada penyalahgunaan kewenangan dengan dalih kegentingan, padahal sebenarnya dapat diselesaikan melalui proses legislasi yang normal dan terbuka⁴⁶.

Dengan mempertimbangkan berbagai celahnya, maka kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu masih memiliki potensi untuk disalahgunakan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusional. Oleh karena itu peneliti menilai, harus adanya upaya pembaruan regulasi yang mengatur secara lebih teknis dan rinci mengenai mekanisme, syarat, dan batasan dalam penertiban Perppu. Reformulasi ini tidak dimaksudkan untuk membatasi kewenangan eksekutif secara mutlak, melainkan sebagai langkah penguatan sistem pengawasan antarlembaga (*check and balances*) dalam kerangka ketatanegaraan Indonesia. Tujuan akhirnya

⁴⁵ Prayitno, “Analisis Konstitutionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Hlm. 517.”

⁴⁶ Meylda Indah Lestari dkk., *DINAMIKA POLITIK HUKUM DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU): STUDI TERHADAP DAMPAKNYA TERHADAP PRINSIP CHECK AND BALANCES KEKUASAAN NEGARA*, 1, no. 1 (2025), Hlm. 20-30.

adalah untuk menjamin bahwa penggunaan kekuasaan darurat hanya dilakukan dalam situasi yang benar-benar mendesak dan dengan tetap menjunjung tinggi prinsip negara hukum, konstitusionalisme, dan demokrasi⁴⁷.

Penerapan batasan ini sangat penting agar Perppu tidak menjadi sarana pemusatkan kekuasaan di tangan Presiden. Dalam negara hukum demokratis, bahkan kekuasaan dalam kondisi darurat sekalipun harus tetap berada dalam koridor hukum dan pengawasan. Tidak untuk melemahkan fungsi eksekutif, tetapi untuk memastikan bahwa setiap tindakan eksekutif berdasarkan hukum, rasionalitas dan proporsionalitas.

C. Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Mekanisme Konstitusional Pengawasan terhadap Perppu

Dewan Perwakilan Rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat) merupakan lembaga legislatif yang dalam struktur ketatanegaraan Indonesia memegang tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran⁴⁸. Salah satu bentuk nyata dari pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif adalah melalui mekanisme pengawasan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang ditetapkan oleh Presiden. Peran yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sangat krusial guna memastikan agar

⁴⁷ Meylda Indah Lestari dkk., *DINAMIKA POLITIK HUKUM DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU): STUDI TERHADAP DAMPAKNYA TERHADAP PRINSIP CHECK AND BALANCES KEKUASAAN NEGARA*, 1, no. 1 (2025), Hlm. 20-30.

⁴⁸ Raudatun Nazwa dkk., “Peran Lembaga Legislatif dalam Mengawal Demokrasi di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara,” *Sosial Simbiosis : Jurnal Integrasi Ilmu Sosial dan Politik* 2, no. 1 (2024): 24–29, <https://doi.org/10.62383/sosial.v2i1.1128>.

kewenangan darurat yang dimiliki oleh Presiden tidak dijalankan secara sepihak tanpa mekanisme pertanggungjawaban konstitusional.

Dasar hukum mengenai pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Perppu tercantum dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap Perppu harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya, dan apabila tidak disetujui, maka Perppu tersebut harus dicabut. Ketentuan ini merupakan manifestasi dari prinsip checks and balances yang menjadi bagian integral dalam sistem pemisahan kekuasaan⁴⁹.

Dalam pelaksanaannya, Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsi pengawasan terhadap Perppu melalui mekanisme pembahasan formal yang dilakukan di Badan Legislasi, komisi terkait, serta dalam forum rapat paripurna, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan untuk menilai aspek formil dan materiil dari Perppu yang diajukan oleh Presiden⁵⁰. Penilaian tersebut meliputi substansi, urgensi, serta dampak hukum dari Perppu terhadap sistem peraturan perundang-undangan nasional.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menegaskan bahwa penerbitan Perppu harus memenuhi tiga syarat kumulatif, yaitu:

- (1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat,

⁴⁹ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada) 2007), Hlm.12–13.

⁵⁰ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Artikel Kehormatan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum,” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4, no. 2 (2017): 222–43, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.

(2) terdapat kekosongan hukum atau ketidaktercukupan hukum yang berlaku, dan
 (3) proses pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa tidak memungkinkan untuk segera diselesaikan⁵¹. Ketiga syarat ini menjadi parameter konstitusional yang semestinya dijadikan acuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengevaluasi Perppu yang diajukan Presiden.

Secara teoritis, pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Perppu merupakan bentuk implementasi dari prinsip *checks and balances*, yakni sistem yang bertujuan mencegah dominasi satu cabang kekuasaan terhadap yang lain. Dalam konteks ini, wewenang darurat Presiden tetap harus tunduk pada pengawasan legislatif agar tidak disalahgunakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, dalam negara hukum yang demokratis tidak ada kekuasaan yang berada di atas hukum. Oleh karena itu, kewenangan eksekutif dalam keadaan darurat pun harus tetap diawasi dan dipertanggungjawabkan melalui sistem institusional⁵².

Namun demikian, pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Perppu tidak terlepas dari berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah dinamika politik internal Dewan Perwakilan Rakyat yang sering kali mengakibatkan pengambilan keputusan tidak berdasarkan pada pertimbangan objektif dan konstitusional. Dominasi partai politik pendukung pemerintah acap kali menjadikan proses pembahasan Perppu hanya sekadar formalitas, bukan

⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 138/PUU/VII/2009.

⁵² Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada) 2007, Hlm. 10-11.

evaluasi substantif sebagaimana diharapkan. Akibatnya, pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dapat kehilangan fungsinya sebagai alat kontrol terhadap kekuasaan eksekutif⁵³.

Di samping itu, Dewan Perwakilan Rakyat juga menghadapi kendala waktu dalam melakukan pembahasan Perppu, karena ketentuan konstitusi mengharuskan pembahasan dilakukan pada masa sidang berikutnya setelah Perppu diterbitkan. Dalam praktiknya, hal ini sering menyebabkan proses pembahasan berlangsung terburu-buru, sehingga aspek konstitusionalitas dan substansi regulasi tidak dikaji secara mendalam. Keputusan yang diambil pun cenderung lebih dipengaruhi oleh pertimbangan pragmatis dan tekanan politik daripada oleh prinsip-prinsip hukum.

Dari perspektif peneliti, fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Perppu semestinya dijalankan secara independen, objektif, dan komprehensif berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional. Fungsi strategis ini harus terlepas dari intervensi kepentingan politik praktis, serta fokus pada kedudukannya sebagai lembaga pengimbang (*checks and balances*) terhadap kekuasaan eksekutif. Secara konstitusional, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tanggung jawab untuk memverifikasi urgensi penerbitan Perppu, guna memastikan bahwa regulasi tersebut benar-benar didasarkan pada kondisi darurat yang sah dan bukan sebagai jalan pintas untuk menghindari proses legislasi formal⁵⁴.

⁵³ Meylda Indah Lestari dkk., *DINAMIKA POLITIK HUKUM DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU): STUDI TERHADAP DAMPAKNYA TERHADAP PRINSIP CHECK AND BALANCES KEKUASAAN NEGARA*, 1, no. 1 (2025): 20–30.

⁵⁴ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Artikel Kehormatan: Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum,”

Dalam konteks negara hukum yang demokratis, penguatan peran legislatif dalam pengawasan terhadap Perppu merupakan prasyarat fundamental untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang sehat. Prinsip dasar *constitutional democracy* menegaskan bahwa tidak boleh ada kekuasaan yang bersifat mutlak, termasuk kekuasaan darurat eksekutif⁵⁵. Sebagai representasi dari kedaulatan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat berkewajiban secara konstitusional untuk menjamin bahwa penggunaan kewenangan darurat selalu tunduk pada prinsip *due process of law* dan memenuhi standar keadilan substantif⁵⁶.

Dengan demikian, pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Perppu tidak boleh dipandang hanya sebagai kewajiban prosedural semata, tetapi harus ditempatkan sebagai mekanisme constitutional safeguard dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Optimalisasi fungsi ini menjadi pilar utama dalam menjaga keseimbangan kekuasaan negara (*power equilibrium*) sekaligus memperkuat legitimasi demokratis lembaga perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law) 4, no. 2 (2017): 222–43, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.

⁵⁵ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada) 2007, Hlm. 15.

⁵⁶ Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, vol. 1, (Jakarta, Sinar Grafika) 2010, Hlm.87 .

D. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Mekanisme Konstitusional Pengawasan terhadap Perppu

Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Konstitusi) merupakan lembaga peradilan yang lahir pasca reformasi untuk memperkuat sistem demokrasi konstitusional di Indonesia. Kewenangannya diatur secara tegas dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilu⁵⁷. Salah satu kewenangan utamanya yang relevan dalam konteks Perppu adalah menguji undang-undang terhadap konstitusi melalui mekanisme *judicial review*.

Dalam konteks Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Mahkamah Konstitusi berperan sebagai pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*) yang dapat menilai apakah suatu Perppu, setelah disahkan menjadi undang-undang, sesuai dengan UUD 1945, karena Perppu yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat berubah status menjadi undang-undang, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji konstitusionalitas substansi maupun prosedur pembentukan Perppu yang telah disahkan tersebut⁵⁸.

⁵⁷ Juwai Riyah, “Position and Authority of the Constitutional Court as a State Institution,” *JUSTICES: Journal of Law* 3, no. 2 (2024): 76–85, <https://doi.org/10.58355/justices.v3i2.52>.

⁵⁸ Aprilian Sumodiningrat dan Nabila Aulia Rahma, “Non-Procedural Replacement of Constitutional Court Justices: A Threat to Democracy and Judicial Independence: Penggantian Non-Prosedural Hakim Konstitusi: Ancaman terhadap Demokrasi dan Independensi Peradilan,” *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (2024): 588–608, <https://doi.org/10.31078/jk2144>.

Salah satu putusan penting Mahkamah Konstitusi yang menjadi tonggak dalam pengawasan terhadap Perppu adalah Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa meskipun Perppu bersifat darurat, syarat penerbitannya harus tetap dinilai secara objektif berdasarkan tiga indikator: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum, (2) terdapat kekosongan hukum atau ketidakcukupan hukum yang ada, dan (3) tidak memungkinkan untuk dilakukan pembentukan undang-undang secara biasa⁵⁹. Ketiga syarat tersebut bersifat kumulatif dan tidak bisa ditafsirkan secara subjektif oleh Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan bahwa keadaan genting yang menjadi dasar penerbitan Perppu tidak boleh dimaknai secara sepihak oleh Presiden. Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi telah membatasi ruang subjektivitas Presiden melalui parameter yang dapat diuji secara hukum. Hal ini menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai instrumen penting dalam mekanisme *checks and balances* yang berfungsi menahan potensi kesewenang-wenangan kekuasaan eksekutif dalam menggunakan diskresi konstitusionalnya⁶⁰.

Mahkamah Konstitusi juga menjadi tempat bagi warga negara atau pihak-pihak yang dirugikan oleh substansi Perppu (yang telah menjadi UU) untuk mengajukan pengujian. Dengan demikian, pengawasan Mahkamah Konstitusi terhadap Perppu bukan hanya dari sisi prosedural, tetapi juga dari sisi perlindungan

⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 138/PUU/VII/2009.

⁶⁰ Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, vol. 1. (Jakarta: Sinar Grafika) 2010, Hlm. 165.

hak konstitusional warga negara. Peran ini sangat penting dalam menjamin bahwa kekuasaan darurat yang dimiliki oleh Presiden tidak melanggar prinsip negara hukum dan hak asasi manusia.

Namun, perlu dicatat bahwa Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji Perppu setelah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan berubah status menjadi undang-undang, yang artinya, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk menilai konstitusionalitas Perppu yang belum disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, karena secara hukum status Perppu masih bersifat sementara dan belum menjadi UU⁶¹. Hal ini menjadi batasan yuridis bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Perppu secara langsung.

Meski demikian, posisi Mahkamah Konstitusi tetap vital dalam mengoreksi praktik pembentukan Perppu yang menyimpang. Dalam beberapa kasus, Mahkamah Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa Perppu yang disahkan menjadi undang-undang tidak memenuhi unsur “kegentingan yang memaksa” dan oleh karena itu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Dari sudut pandang peneliti, peran Mahkamah Konstitusi dalam mekanisme pengawasan terhadap Perppu merupakan bentuk paling murni dari sistem pengujian konstitusional. Mahkamah Konstitusi tidak terikat pada kekuatan politik tertentu, dan karenanya memiliki independensi untuk menilai secara objektif setiap

⁶¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020.

pelanggaran prinsip konstitusi. Mahkamah Konstitusi menjadi jembatan antara norma hukum dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Peneliti juga memandang bahwa penguatan peran Mahkamah Konstitusi dalam mengawasi Perppu adalah keharusan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menjunjung tinggi prinsip pemisahan kekuasaan. Tanpa pengawasan yudikatif yang kuat, kekuasaan eksekutif bisa saja menggunakan Perppu sebagai alat untuk menghindari mekanisme pembentukan undang-undang yang demokratis. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai pengadil, tetapi juga sebagai pengawas terhadap arah pembentukan hukum nasional.

Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memegang peran penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan negara melalui mekanisme pengujian terhadap Perppu. Meskipun hanya dapat dilakukan setelah Perppu menjadi undang-undang, fungsi ini tetap memberikan jaminan bahwa setiap tindakan darurat Presiden akan diuji berdasarkan hukum dan bukan semata-mata oleh kekuasaan. Peran Mahkamah Konstitusi dalam sistem pengawasan konstitusional terhadap Perppu menjadi benteng terakhir dari prinsip supremasi konstitusi dan negara hukum.

E. Prinsip *Check and balance* dalam Penetapan Perppu

Prinsip *check and balance* merupakan bagian utama dalam sistem demokrasi konstitusional yang menuntut adanya pengawasan dan pembatasan

antarlembaga negara⁶². Dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip ini bekerja secara aktif dalam proses penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang merupakan produk hukum dari Presiden namun harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat secara utuh, berperan sebagai penjaga arah kebijakan negara sesuai konstitusi, meskipun tidak terlibat secara langsung dalam proses persetujuan Perppu⁶³.

Kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu didasarkan pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang"⁶⁴. Ini memberikan ruang diskresi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Namun, agar kewenangan ini tidak menjadi absolut, UUD 1945 juga menetapkan bahwa Perppu tersebut harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan dalam persidangan berikutnya. Hal ini menunjukkan adanya mekanisme *check and balance* yang menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pengontrol kebijakan darurat eksekutif⁶⁵.

⁶² Nazwa Febri Herviana dkk., "PRINSIP CHECKS AND BALANCES TERHADAP KEWENANGAN LEMBAGA EKSEKUTIF DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA," *Jurnal Kritis Studi Hukum* Vol. 9, No. 11 (2024): 166–73.

⁶³ Ashidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers) 2006, *Hlm.89*.

⁶⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22.

⁶⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22.

Presiden memang menjadi aktor awal dalam menetapkan Perppu, namun keberlakuananya sangat bergantung pada lembaga legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Jika Dewan Perwakilan Rakyat menolak Perppu, maka regulasi tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, Presiden tidak memiliki kekuasaan penuh dalam menetapkan hukum melalui Perppu. Hal ini memperlihatkan bagaimana sistem ketatanegaraan Indonesia menjamin keseimbangan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif, serta menghindari kemungkinan *abuse of power* oleh Presiden dalam keadaan darurat⁶⁶.

Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam mekanisme penetapan Perppu tidak terbatas pada aspek formal berupa pemberian persetujuan, melainkan mencerminkan pelaksanaan fungsi representasi rakyat secara substantif. Dewan Perwakilan Rakyat bertugas menilai secara cermat apakah latar belakang diterbitkannya Perppu benar-benar memenuhi kriteria “kegentingan yang memaksa” sebagaimana ditentukan dalam kerangka konstitusional⁶⁷. Jika ditemukan bahwa Perppu tidak memiliki dasar yang kuat atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar UUD 1945, maka Dewan Perwakilan Rakyat berwenang dan berkewajiban menolaknya⁶⁸. Dengan demikian, peran pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap kebijakan eksekutif menjadi nyata dan memiliki

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, 1 ed. (Raja Grafindo persada, 2007), Hlm. 217.

⁶⁷ Andi Yuliani, “PENETAPAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DARI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (2021): 337–50.

⁶⁸ Moza dkk., “Tinjauan Yuridis Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Menakar Negara Berada Dalam Ikhwal Kegentingan Memaksa Oleh Presiden.”

signifikansi penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan.

Meskipun MPR tidak memiliki kewenangan secara langsung dalam menetapkan atau menyetujui Perppu, MPR sebagai lembaga yang mengawal pelaksanaan UUD 1945 tetap memiliki fungsi moral dan konstitusional dalam menjaga keseimbangan kekuasaan negara⁶⁹. MPR melalui sidang-sidang kebangsaan atau rekomendasi hasil sidang tahunan dapat memberikan evaluasi terhadap kinerja Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, termasuk dalam hal penggunaan kewenangan Perppu. Secara konstitusional, keberadaan MPR tetap menjadi elemen penting dalam mengarahkan semangat *check and balance* yang menyeluruh⁷⁰.

Peran MPR dalam kerangka besar *check and balance* dapat dilihat sebagai kekuatan pengikat antara lembaga negara. Sebagai lembaga yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan DPD, MPR berada dalam posisi strategis untuk menjaga keseimbangan politik dan etika ketatanegaraan. MPR tidak hanya menyampaikan pandangan moral, tetapi juga menjadi tempat berkumpulnya aspirasi daerah dan politik nasional, sehingga dapat menjaga agar kebijakan darurat seperti Perppu tidak menyimpang dari nilai-nilai dasar konstitusi⁷¹.

⁶⁹ Amancik dkk., “Penguatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Yang Bersifat Mengatur Dan Berlaku Umum Guna Mencegah Krisis Konstitusional: Tinjauan Sejarah Ketatanegaraan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no. 3 (2024): 156–75.

⁷⁰ Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, vol. 1, Hlm. 133.

⁷¹ Saldi Asri, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi oleh Presiden* (Raja Pers, 2010), 196.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mempertegas bahwa Perppu harus memenuhi tiga syarat: adanya kegentingan yang memaksa, tidak memungkinkannya pembentukan undang-undang melalui prosedur biasa, dan adanya kekosongan hukum⁷². Dalam hal ini, Presiden sebagai pembentuk Perppu, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pihak yang menguji validitas politik Perppu, dan Mahkamah Konstitusi sebagai penguji hukum menunjukkan konfigurasi yang seimbang dan terkendali. Ketiganya mencerminkan keberlangsungan prinsip *check and balance* yang dinamis.

Namun dalam praktiknya, tantangan muncul ketika mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari koalisi pemerintah. Kondisi ini dapat memunculkan kecenderungan politik yang melemahkan fungsi pengawasan terhadap Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat bisa saja meloloskan Perppu tanpa telaah yang objektif karena afiliasi politik. Di sinilah pentingnya integritas lembaga dan kedewasaan politik nasional. Dalam hal ini, MPR dapat berperan sebagai lembaga penyeimbang moral dan etika ketatanegaraan, dengan menegaskan komitmen semua lembaga terhadap prinsip konstitusional⁷³.

Peneliti memandang bahwa keberadaan sistem *check and balance* dalam penetapan Perppu sangat penting untuk menjaga agar kekuasaan Presiden tetap dalam koridor konstitusi. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat secara substantif dan potensi peran MPR sebagai penjaga etika ketatanegaraan merupakan bentuk

⁷² Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 138/PUU/VII/2009.

⁷³ Maria Farida Indraty, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* (Kanisius, 2012), Hlm. 152.

konkret bahwa Indonesia menganut sistem presidensial yang demokratis. Perppu tidak boleh menjadi celah legal bagi eksekutif untuk menghindari proses legislasi yang lebih transparan dan *deliberative*.

Dengan demikian, prinsip *check and balance* dalam penetapan Perppu adalah jaminan konstitusional terhadap praktik kekuasaan yang terbatas dan bertanggung jawab. Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan MPR memiliki peran masing-masing dalam menjaga agar kekuasaan negara tetap terdistribusi secara adil dan tidak terpusat pada satu lembaga. Keseimbangan ini penting agar hukum tidak digunakan secara sewenang-wenang, tetapi tetap berpijak pada konstitusi, kepentingan rakyat, dan prinsip negara hukum yang demokratis.