

ANALISIS KONSTITUSIONALITAS BATASAN KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

¹Muhammad Masrul Khabib*, Siti Ummu Adillah

^{1,2}Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung

*Corresponding Author:

muhammadmasrulkhabib@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Presiden dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) serta batasan konstitusional yang mengaturnya. Perpu merupakan produk hukum yang dapat diterbitkan Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945. Namun dalam praktiknya, penetapan Perpu sering menimbulkan kontroversi karena kurangnya kejelasan parameter tentang kegentingan tersebut dan potensi penyalahgunaan kewenangan oleh eksekutif.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif-analitis. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kewenangan Presiden dalam bidang legislasi, khususnya dalam pembentukan Perpu, serta parameter konstitusional yang mengatur batasan kewenangan tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Presiden memang memiliki kewenangan untuk membentuk Perpu dalam situasi darurat, namun kewenangan ini bukan kekuasaan tanpa batas. Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya telah merumuskan tiga syarat utama yang harus dipenuhi agar penerbitan Perpu dinilai sah secara konstitusional, yakni: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan permasalahan hukum; (2) kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan prosedur pembentukan undang-undang biasa; dan (3) kondisi kegentingan yang menuntut adanya tindakan segera dari Presiden. Tanpa terpenuhinya syarat tersebut, Perpu yang diterbitkan dapat dianggap melanggar prinsip negara hukum dan berpotensi dibatalkan melalui judicial review.

Kata kunci: Konstitusionalitas, Perpu, Presiden, Kewenangan, UUD 1945, Mahkamah Konstitusi, Negara Hukum.

Abstract

This study aims to analyze the President's authority in the formation of Government Regulations in Lieu of Laws (Perpu) and the constitutional limitations that govern it. Perpu is a legal product that can be issued by the President in a state of compelling emergency, as stipulated in Article 22 of the 1945 Constitution. However, in practice, the determination of Perpu often causes controversy due to the lack of clarity of parameters about the urgency and the potential abuse of authority by the executive.

This study uses a normative juridical approach with descriptive-analytical research specifications. Data was obtained through a literature study of relevant laws and regulations, doctrines, and decisions of the Constitutional Court. This research aims to find out the extent of the President's authority in the field of legislation, especially in the formation of Perpu, as well as the constitutional parameters that regulate the limits of this authority.

The results of the study show that the President does have the authority to form Perpu in emergency situations, but this authority is not unlimited power. The Constitutional Court in several of its rulings has formulated three main conditions that must be met in order for the issuance of Perpu to be considered constitutionally valid, namely: (1) there is an urgent need to resolve legal problems; (2) legal vacancies that cannot be overcome by ordinary law formation procedures; and (3) a state of emergency that demands immediate action from the President. Without the fulfillment of these conditions, the issued Perpu can be considered a violation of the principle of the rule of law and has the potential to be canceled through judicial review.

Keywords: *Constitutionality, Perpu, President, Authority, 1945 Constitution, Constitutional Court, State of Law.*

1. PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan Presidensial yang dianut oleh Indonesia memiliki dampak terhadap kewenangan Presiden, yang tidak hanya berfungsi sebagai kepala Negara (simbol Negara), tetapi juga sebagai kepala pemerintahan. Dalam teori pembagian kekuasaan, Presiden termasuk dalam lingkup eksekutif, yang berarti memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan. Kewenangan Presiden sebagai eksekutif berkaitan erat dengan pelaksanaan roda pemerintahan, yang mencakup berbagai masalah administrasi pemerintahan dan urusan rumah tangga Negara, di mana Presiden memimpin setiap urusan tersebut. (Prayitno C. , 2020)

Jika merujuk pada konsep trias politica murni, maka kekuasaan Presiden (lembaga kepresidenan) seharusnya terbatas pada pelaksanaan undang-undang, karena eksekutif dimaknai sebagai pelaksana undang-undang. Namun, seiring perkembangan teori pembagian kekuasaan atau trias politica, muncul konsep check and balances yang mengubah model pembagian kekuasaan tersebut. Konsep ini memberikan fleksibilitas dalam penerapan trias politica, memungkinkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk turut menjalankan kekuasaan lain, seperti kekuasaan dalam pembentukan undang-undang, yang pada dasarnya merupakan kekuasaan lembaga legislatif. Model

pembagian kekuasaan yang mengadopsi *check and balances* ini dikenal dengan istilah *distribution of power*, berbanding terbalik dengan *separation of power* atau pemisahan kekuasaan yang lebih kaku dalam penerapan *trias politica*. (Prayitno C. , 2020)

Presiden tidak dapat sepenuhnya melaksanakan kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif atau mengambil alih seluruh kewenangan peradilan. Dalam konsep konstitusionalisme, tetap ada upaya pembatasan kekuasaan, yang diatur dalam UUD 1945. Batasan ini menunjukkan sejauh mana pelaksanaan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dengan UUD 1945 sebagai dasar konstitusional yang mengatur pembagian kekuasaan tersebut.

Kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan dibatasi oleh Undang-Undang Dasar (UUD 1945), yang mengatur agar Presiden tidak dapat bertindak sewenang-wenang atau menyimpang dari tugasnya. Meskipun Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 memberikan wewenang yang luas dan tidak terperinci kepada Presiden, pelaksanaannya sangat bergantung pada keputusan Presiden. Namun, hal ini tidak berarti bahwa Presiden dapat bertindak sesuai dengan kehendaknya sendiri. UUD 1945 membatasi wewenang Presiden dengan prinsip-prinsip yang ada dalam konstitusi, yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila, bukan negara yang dikuasai oleh kekuasaan pribadi. (Kusnardi & Ibrahim, 1983)

Dalam praktiknya, dalam UUD 1945, batasan kewenangan ini merujuk pada konsep "hal ihwal kegentingan yang memaksa." Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa konsep tersebut dalam Pasal 22 UUD 1945 memunculkan banyak perdebatan di kalangan praktisi maupun ilmuwan hukum mengenai sejauh mana kewenangan Presiden dalam membentuk Perpu. Kontroversi terkait penerbitan Perpu pun sulit dihindari, terutama karena minimnya pengaturan terkait pembentukan Perpu, termasuk penjelasan tentang "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang masih bersifat sangat subyektif. (Arsil, 2018)

Menurut penulis, penelitian dengan judul: "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)." adalah topik yang penting dan relevan, terutama dalam konteks permasalahan dan rumusan mengenai kewenangan Presiden dalam pembentukan PERPU, khususnya mengenai batasan kekuasaan Presiden. Dalam penelitian ini, akan menjelajahi berbagai aspek, seperti kewenangan presiden dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan batasan kewenangan presiden dalam hal pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Selanjutnya Penelitian ini harapannya dapat memberikan pandangan yang bermanfaat terkait dengan kewenangan Presiden dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan batasan kewenangan Presiden dalam hal pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian dalam bidang hukum merupakan kegiatan ilmiah yang dilakukan dengan metode, sistematika, dan pemikiran khusus untuk menganalisis fenomena hukum. Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum non-doktrinal, yang salah satu bentuknya adalah penelitian diagnostik. Penelitian diagnostik bertujuan untuk mengungkap penyebab terjadinya suatu fenomena hukum atau beberapa fenomena

sejenis dengan pendekatan deskriptif dan kualitatif (Taufani, 2018). Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif, yang tidak bergantung pada statistik tetapi lebih berfokus pada pengumpulan data, analisis, dan interpretasi (Sunggono, Metode Penelitian Hukum, 2013). Pendekatan ini mencakup konsep hukum kelima, yang mengacu pada makna simbolis dalam interaksi sosial. Data yang digunakan adalah data sekunder, dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yang memandang hukum sebagai suatu sistem norma. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran lengkap tentang keadaan hukum atau gejala yuridis tertentu dalam masyarakat. Penelitian ini menggunakan data data sekunder. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Data sekunder terbagi menjadi beberapa kategori, termasuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (Muhammad, 2004).

Metode pengumpulan data melibatkan studi kepustakaan, dan studi dokumen. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif, yang menghasilkan data deskriptif analisis (Sunggono, Metode Penelitian Hukum, 2003). Proses analisis melibatkan editing dan coding data untuk merapikan dan mengelompokkan informasi yang diperoleh dari responden atau pihak terkait. Dengan kombinasi berbagai teknik dan metode yang digunakan, penelitian ini dapat menyajikan hasil yang komprehensif dan mendalam mengenai fenomena hukum yang diteliti, serta memberikan kontribusi dalam pemahaman dan pengembangan ilmu hukum (Sunggono, 2003).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Presiden Dalam Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sistem pemerintahan Indonesia didasarkan pada model presidensial, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dalam sistem ini, Presiden berfungsi sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dengan kewenangan legislatif yang memungkinkan eksekutif terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, kewenangan ini tidak bersifat absolut, karena adanya mekanisme checks and balances dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislasi utama.

Reformasi konstitusi tahun 1999-2002 membawa perubahan signifikan terhadap sistem presidensial di Indonesia. Jika sebelumnya Presiden memiliki dominasi kuat terhadap kekuasaan legislatif, kini DPR memegang kendali utama dalam pembentukan undang-undang, dengan tetap mempertahankan hak veto Presiden dalam legislasi. Hal ini bertujuan untuk menyeimbangkan hubungan antara eksekutif dan legislatif agar sistem pemerintahan lebih demokratis dan transparan. (Simabura, 2021)

Namun, meskipun terjadi pembatasan kekuasaan eksekutif, kewenangan Presiden tetap mencakup sejumlah regulasi penting yang berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Presiden memiliki hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU), menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres), serta

dalam situasi darurat, menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Kewenangan ini menjadikan Presiden sebagai aktor utama dalam regulasi kebijakan nasional, meskipun tetap harus berkoordinasi dengan DPR dan lembaga terkait lainnya. (Prayitno C. , 2020).

Dalam praktiknya, hubungan antara Presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia masih mempertahankan beberapa karakteristik parlementer. Meskipun Indonesia telah mengalami amandemen konstitusi yang bertujuan untuk memperkuat sistem presidensial, beberapa aspek dari relasi antara eksekutif dan legislatif tetap menunjukkan adanya ketergantungan politik yang tinggi. Salah satu masalah utama dalam sistem presidensial di Indonesia adalah dominasi kekuasaan Presiden terhadap DPR. Meskipun DPR memiliki kewenangan legislasi, banyak regulasi penting tetap ditentukan oleh eksekutif, termasuk mekanisme pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Hal ini menimbulkan dilema dalam sistem pemerintahan, karena DPR hanya dapat menetapkan undang-undang selama masih sesuai dengan ketentuan UUD 1945. (Kuswanto, 2018).

Presiden juga memiliki kemampuan untuk membentuk badan independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Institusi-institusi ini secara struktural berada di luar kendali langsung Presiden, tetapi tetap memiliki fungsi eksekutif dalam pelaksanaan hukum dan kebijakan negara. Kuswanto berpendapat bahwa keberadaan lembaga-lembaga independen ini menciptakan ketidakkonsistenan dalam sistem presidensial, karena seharusnya seluruh kekuasaan eksekutif berada di bawah kendali Presiden. (Kuswanto, 2018). Sebagai bagian dari sistem pemerintahan, pembentukan undang-undang merupakan proses legislasi yang melibatkan beberapa pihak, yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 20, kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan DPR, namun harus mendapatkan persetujuan Presiden sebelum dapat diundangkan.

Sebagai bagian dari kewenangannya, Presiden memiliki hak untuk mengajukan RUU, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Kewenangan ini memungkinkan eksekutif menyusun regulasi yang dianggap strategis dan membawa implikasi bagi pemerintahan. RUU yang berasal dari eksekutif biasanya dirancang oleh kementerian terkait dan melalui tahapan kajian sebelum diajukan ke DPR untuk pembahasan lebih lanjut. Menurut Sherlock, meskipun DPR memiliki kewenangan utama dalam legislasi, banyak undang-undang yang disusun oleh pemerintah lebih mudah mendapatkan persetujuan jika Presiden memiliki dukungan politik yang kuat. Efektivitas pengajuan RUU oleh Presiden sangat bergantung pada dukungan politik yang dimiliki eksekutif di parlemen. Jika pemerintahan memiliki koalisi mayoritas, maka RUU yang diajukan lebih mudah disetujui tanpa hambatan berarti. Sebaliknya, jika terdapat oposisi kuat, regulasi yang diajukan bisa mengalami kendala dalam proses pembahasan dan persetujuan legislatif. (Sherlock, 2023)

Selain memiliki kewenangan untuk mengajukan regulasi, Presiden juga memiliki hak veto, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Hak ini memungkinkan Presiden untuk menolak atau mengembalikan RUU yang telah disetujui DPR jika dianggap tidak sesuai dengan agenda pemerintahan. Menurut Prayitno, hak veto ini berfungsi sebagai mekanisme checks and balances, menjaga agar regulasi yang disahkan

tetap sejalan dengan strategi nasional yang telah dirancang oleh eksekutif. Namun, batasan hak veto juga bergantung pada dinamika politik. Jika DPR tetap bersikeras mengesahkan RUU tanpa perubahan, Presiden dapat mengajukan keberatan melalui Mahkamah Konstitusi atau mencari dukungan publik sebagai bentuk tekanan terhadap parlemen. (Prayitno C. , 2020)

Dalam keadaan darurat, Presiden memiliki kewenangan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) berdasarkan Pasal 22 UUD 1945. Perpu digunakan ketika terdapat kegentingan yang memaksa, memungkinkan eksekutif mengambil langkah cepat tanpa harus melalui proses legislasi yang panjang di DPR. Menurut Prayitno, penggunaan Perpu sering kali menjadi kontroversial karena tidak adanya batasan yang jelas mengenai kondisi yang dianggap sebagai kegentingan yang memaksa. Hal ini memungkinkan subjektivitas Presiden dalam menentukan apakah sebuah keadaan cukup mendesak untuk menerbitkan Perpu. Sebagai contoh, beberapa Perpu yang telah diterbitkan di masa lalu sering kali dikritik karena dianggap sebagai cara eksekutif menghindari prosedur legislasi yang lebih panjang dan kompleks. (Prayitno C. , 2020).

Salah satu contoh penerbitan Perpu adalah Perpu No. 1 Tahun 2020, yang diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo untuk menangani pandemi COVID-19. Perpu ini memberikan fleksibilitas bagi pemerintah dalam mengalokasikan anggaran serta mengambil tindakan cepat dalam menghadapi krisis kesehatan dan ekonomi. Namun, meskipun Perpu memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, regulasi ini tetap harus mendapatkan persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya. Salah satu kritik terhadap mekanisme Perpu adalah tidak adanya batasan yang jelas mengenai kondisi yang dianggap sebagai keadaan darurat, sehingga berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan politik eksekutif.

Selain Perpu, Presiden juga memiliki kewenangan untuk menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai bagian dari regulasi eksekutif. Kedua instrumen hukum ini memiliki peran penting dalam memastikan implementasi kebijakan nasional sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

a. Peraturan Pemerintah (PP)

Peraturan Pemerintah merupakan regulasi yang diterbitkan oleh Presiden untuk menjalankan ketentuan dalam undang-undang. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden berwenang menetapkan PP sebagai pelaksanaan dari undang-undang yang telah disahkan. PP memiliki kedudukan lebih rendah dibandingkan undang-undang, tetapi tetap memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Namun, menurut Simabura, sering kali terjadi permasalahan dalam penerapan PP, terutama terkait batasan konten dan kejelasan regulasi. Dalam beberapa kasus, PP dianggap memiliki interpretasi yang terlalu luas sehingga menimbulkan ketidakseimbangan antara eksekutif dan legislatif dalam penegakan hukum. (Simabura, 2021)

b. Peraturan Presiden (Perpres)

Perpres digunakan untuk mengatur lebih lanjut implementasi kebijakan nasional yang telah ditetapkan dalam undang-undang atau PP. Perpres juga sering kali digunakan untuk menetapkan lembaga baru atau mekanisme pelaksanaan kebijakan tertentu. Misalnya, Kantor Staf Presiden (KSP) dibentuk berdasarkan Perpres sebagai institusi yang bertujuan memberikan dukungan administratif bagi pemerintahan Presiden.

Di lain sisi, pembentukan institusi seperti KSP melalui Perpres sering kali menimbulkan pertanyaan mengenai konstitusionalitasnya. Beberapa pihak berpendapat bahwa KSP memiliki kewenangan yang tumpang tindih dengan lembaga lain yang seharusnya membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan

B. Batasan Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan instrumen legislasi eksekutif yang diberikan kepada Presiden dalam situasi kegentingan yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Regulasi ini memungkinkan Presiden untuk merespons keadaan darurat tanpa harus melalui mekanisme legislasi yang konvensional. Namun, mengingat Perpu memiliki karakter sementara, regulasi ini tetap harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam masa sidang berikutnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Mekanisme pengesahan Perpu oleh DPR menjadi krusial karena bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan eksekutif serta memastikan bahwa regulasi darurat tersebut benar-benar memenuhi prinsip checks and balances dalam sistem presidensial. Namun, praktik pengesahan Perpu di Indonesia masih menghadapi tantangan serius, terutama terkait ketidakjelasan definisi masa sidang berikutnya, yang berdampak pada efektivitas, transparansi, dan kestabilan legislasi darurat. Dalam kajian Mukhlis, ditemukan bahwa pergeseran sistem pemerintahan Indonesia dari parlementer ke presidensial tidak sepenuhnya menghilangkan dominasi legislatif terhadap eksekutif, yang menyebabkan ambiguitas dalam penerapan mekanisme pengesahan Perpu. Situasi ini berpotensi membuka ruang bagi DPR untuk menunda atau mempercepat proses evaluasi Perpu berdasarkan kepentingan politik, sehingga mekanisme legislasi darurat tidak selalu berjalan sesuai dengan kepentingan hukum yang objektif. (Mukhlis, 2024).

Karena itu terdapat beberapa batasan kewenangan Presiden dalam pembentukan perpu dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Batasan Temporal

a. Ketentuan waktu untuk pengesahan Perpu oleh DPR

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan instrumen hukum yang dapat diterbitkan oleh Presiden dalam situasi kegentingan yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Perpu memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, tetapi tetap bersifat sementara dan harus mendapat

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam masa sidang berikutnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan:

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

Mekanisme pencabutan ini berfungsi sebagai pengendalian legislatif terhadap eksekutif, dengan memastikan bahwa Perpu tidak dapat berlaku terus-menerus tanpa persetujuan DPR. Hal ini menegaskan prinsip bahwa regulasi darurat hanya digunakan dalam kondisi luar biasa, dan tidak boleh dijadikan alat politik untuk memperkuat dominasi eksekutif secara tidak proporsional. Dalam praktiknya, ketentuan masa sidang berikutnya mengalami variasi interpretasi, yang berdampak pada waktu pengesahan Perpu oleh DPR. Menurut Chandranegara & Sihombing (2023), terdapat dua pendekatan utama dalam menentukan masa sidang berikutnya dalam pengesahan Perpu: (Chandranegara & Sihombing, 2021)

- 1) Pendekatan Masa Sidang Setelah Reses DPR
- 2) Pendekatan Masa Sidang yang Sedang Berlangsung saat Perpu Diterbitkan

b. Konsekuensi Jika Perpu Tidak Disetujui oleh DPR

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan instrumen hukum yang memiliki kekuatan setara dengan undang-undang, tetapi tetap bersifat sementara dan harus mendapat persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Jika DPR menolak pengesahan Perpu, maka regulasi tersebut kehilangan kekuatan hukum dan harus dicabut sesuai dengan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945.

Penolakan terhadap Perpu oleh DPR memiliki tiga konsekuensi utama, yaitu:

- 1) Ketentuan Konstitusional yang Mengharuskan Pencabutan Perpu
- 2) Dampak Hukum terhadap Regulasi yang Telah Dijalankan Sebelum Perpu Dibatalkan
- 3) Studi Kasus Perpu yang Tidak Disetujui oleh DPR dan Dampaknya terhadap Kebijakan Pemerintah

2. Batasan Material dalam Pembentukan Perpu

a. Kesesuaian substansi Perpu dengan hukum yang berlaku

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan instrumen hukum yang dapat diterbitkan oleh Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Meskipun Perpu memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, regulasi ini tetap harus mematuhi hierarki peraturan perundang-undangan serta prinsip-prinsip konstitusional yang berlaku. Jika Perpu bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, maka dapat dianggap inkonstitusional dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta konflik normatif dalam sistem legislasi nasional.

Berdasarkan studi dari Mukhlis, ada tiga aspek utama yang perlu dikaji dalam memahami batasan material dalam pembentukan Perpu, yaitu, Prinsip bahwa Perpu harus tetap mematuhi hierarki peraturan perundang-undangan, meskipun dibuat dalam situasi darurat lalu Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yang menetapkan parameter konstitusional terhadap substansi Perpu, dan Studi kasus Perpu yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. (Mukhlis, 2024)

- 1) Prinsip bahwa Perpu Harus Tetap Mematuhi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, Meskipun Dibuat dalam Situasi Darurat
 - 2) Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yang Menetapkan Parameter Konstitusional terhadap Substansi Perpu
 - 3) Studi Kasus Perpu yang Bertentangan dengan Undang-Undang yang Lebih Tinggi
- b. Pengawasan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Perpu

Dalam sistem hukum Indonesia, Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki peran penting dalam menjamin konstitusionalitas suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Sebagai lembaga pengawal konstitusi, MK berfungsi sebagai penyaring hukum yang bertugas untuk menguji apakah suatu Perpu yang diterbitkan oleh Presiden sesuai dengan UUD 1945 atau justru bertentangan dengan prinsip dasar negara hukum dan demokrasi.

Dalam konteks Perpu, pengawasan MK menjadi krusial karena regulasi ini dikeluarkan dalam situasi kegentingan yang memaksa, di mana mekanisme legislasi normal tidak dapat diterapkan. Namun, karena Perpu memiliki kekuatan setara dengan undang-undang, maka perlu ada pengawasan yang ketat agar substansinya tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi dan tetap berada dalam prinsip checks and balances. Menurut Mukhlis, terdapat tiga aspek utama dalam pengawasan MK terhadap Perpu: (Mukhlis, 2024)

- 1) Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Konstitusionalitas Perpu yang Dianggap Melanggar Prinsip Hukum
- 2) Mekanisme Judicial Review terhadap Perpu dan Keputusan MK yang Membatalkan atau Memperkuat Regulasi Darurat
- 3) Studi Kasus Pengujian Perpu oleh MK dan Implikasinya terhadap Sistem Hukum Indonesia

3. Batasan Situasional dalam Penerbitan Perpu

Dalam sistem hukum Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) hanya dapat diterbitkan oleh Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Namun, definisi mengenai "kegentingan yang memaksa" sering kali mengundang perdebatan hukum dan politik, terutama terkait ketidakkonsistenan dalam penerapannya pada berbagai pemerintahan.

Dalam perspektif konstitusi Indonesia, penerbitan Perpu harus memenuhi standar keadaan darurat sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa Perpu hanya dapat diterbitkan dalam kondisi di mana pembentukan undang-

undang melalui prosedur biasa tidak dapat dilakukan secara cepat. Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 menetapkan tiga parameter utama dalam menentukan apakah suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai "kegentingan yang memaksa," yaitu:

- a. Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum dengan cepat, di mana peraturan yang ada dianggap tidak cukup untuk mengatasi keadaan darurat.
- b. Terjadi kekosongan hukum, sehingga diperlukan regulasi baru untuk memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan negara.
- c. Tidak adanya cara lain yang lebih efektif untuk menangani keadaan darurat tersebut, selain melalui penerbitan Perpu.

4. Implikasi

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan instrumen hukum yang memiliki kekuatan setara dengan undang-undang, namun hanya dapat diterbitkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, penerbitan Perpu harus tunduk pada batasan kewenangan yang jelas guna memastikan bahwa regulasi darurat ini tidak digunakan secara sewenang-wenang oleh eksekutif, serta tetap mematuhi prinsip checks and balances dalam sistem pemerintahan demokratis. Implikasi dari batasan kewenangan dalam penerbitan Perpu berpengaruh langsung terhadap stabilitas hukum dan pemerintahan, terutama dalam hal kepastian hukum, mekanisme pengawasan legislatif, serta keseimbangan kekuasaan eksekutif dan legislatif. (Mukhlis, 2024)

a. Dampak terhadap Stabilitas Hukum dan Pemerintahan

Dalam konsep negara hukum, setiap regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas, serta tunduk pada mekanisme legislasi yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, batasan kewenangan dalam penerbitan Perpu berperan penting dalam menjaga kepastian hukum, sekaligus mencegah ketidakstabilan pemerintahan akibat penggunaan Perpu yang berlebihan atau tidak tepat.

Kepastian hukum dalam penerapan Perpu dapat dicapai dengan memastikan bahwa regulasi darurat ini selalu memenuhi parameter konstitusional, sebagaimana ditetapkan dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Parameter tersebut mencakup:

- 1) Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat.
- 2) Terjadi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan mekanisme legislasi biasa.
- 3) Tidak adanya cara lain yang lebih efektif dalam menangani keadaan darurat, selain melalui penerbitan Perpu.

Jika batasan kewenangan ini diterapkan secara konsisten, maka penerbitan Perpu dapat meningkatkan kepastian hukum, karena eksekutif tidak dapat menerbitkan regulasi darurat secara arbitrer. Sebaliknya, jika batasan ini diabaikan dan eksekutif terlalu sering menerbitkan Perpu tanpa memenuhi standar konstitusional, maka dapat menimbulkan

ketidakstabilan hukum, serta merusak sistem pemerintahan presidensial yang berbasis demokrasi.

b. Implikasi Pengesahan dan Pembatalan Perpu terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial

Implikasi batasan kewenangan dalam penerbitan Perpu berpengaruh langsung terhadap stabilitas hukum dan pemerintahan dalam sistem presidensial Indonesia. Jika penerbitan Perpu dilakukan sesuai dengan parameter konstitusional, maka regulasi darurat ini dapat meningkatkan kepastian hukum dan mencegah ketidakstabilan pemerintahan akibat penyalahgunaan kewenangan eksekutif.

Namun, jika Perpu tidak tunduk pada mekanisme checks and balances, maka regulasi ini dapat mengganggu sistem pemerintahan presidensial, terutama dalam aspek hubungan antara eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, diperlukan reformasi dalam mekanisme penerbitan dan pengesahan Perpu, termasuk peningkatan pengawasan DPR serta penguatan peran Mahkamah Konstitusi dalam melakukan judicial review, guna memastikan bahwa Perpu benar-benar digunakan hanya dalam kondisi yang memenuhi standar kegentingan yang memaksa, serta tetap berada dalam prinsip negara hukum dan demokrasi.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan temuan hasil yang telah disajikan sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan manifestasi dari peran Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam sistem presidensial yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konteks ini, Presiden memiliki fungsi eksekutif yang juga bersinggungan dengan kewenangan legislatif dalam hal pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan penerbitan peraturan pelaksana. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini menunjukkan bahwa dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan, Presiden tidak sekadar sebagai pelaksana undang-undang, melainkan juga sebagai bagian dari pembentuk hukum. Dalam praktiknya, keterlibatan Presiden dilakukan melalui kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian, yang menyusun draf dan menyampaikannya secara resmi ke DPR.

Selanjutnya, Presiden juga memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan pelaksana dari undang-undang dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), serta dalam kondisi tertentu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU). Kewenangan ini memperlihatkan bahwa posisi Presiden dalam struktur ketatanegaraan tidak hanya administratif tetapi juga normatif. Namun demikian, setiap

kewenangan tersebut tetap tunduk pada asas legalitas, hierarki peraturan perundang-undangan, dan prinsip negara hukum. Kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai bagian dari fungsi koordinatif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Namun dalam kerangka konstitusionalisme, kewenangan tersebut tidak dapat dijalankan secara sepihak atau absolut. Prinsip checks and balances tetap menjadi landasan utama agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan yang dapat mengarah pada otoritarianisme terselubung. Dengan demikian, kewenangan Presiden dalam bidang ini harus selalu berada dalam koridor konstitusional dan senantiasa diawasi oleh lembaga legislatif serta yudikatif. Keseimbangan kekuasaan ini merupakan elemen penting dalam menjaga stabilitas sistem ketatanegaraan dan memastikan terjaminnya supremasi konstitusi dalam praktik pemerintahan.

2. Batasan Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

PERPU merupakan bentuk kewenangan luar biasa yang dimiliki Presiden dan hanya dapat diterbitkan dalam keadaan “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Karena PERPU memiliki kekuatan hukum setara undang-undang namun ditetapkan tanpa melalui proses legislasi biasa, maka kewenangan ini harus dikontrol secara ketat agar tidak disalahgunakan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menetapkan tiga syarat kumulatif sebagai batasan konstitusional penerbitan PERPU, yaitu: (1) adanya kebutuhan hukum yang mendesak; (2) tidak tersedia peraturan perundang-undangan yang memadai; dan (3) keadaan tersebut tidak memungkinkan untuk diselesaikan melalui pembentukan undang-undang secara normal karena waktu yang mendesak.

Ketiga syarat ini menjadi rambu agar kewenangan Presiden tidak digunakan secara subjektif. Namun dalam praktik, penerbitan PERPU kerap menuai kontroversi karena dasar kegentingan yang tidak selalu jelas dan terukur. Beberapa kasus menunjukkan bahwa PERPU diterbitkan dengan pertimbangan politis, bukan urgensi konstitusional. Hal ini berpotensi melemahkan prinsip negara hukum dan supremasi konstitusi. Pengawasan terhadap penerbitan PERPU dilakukan oleh dua lembaga utama: DPR, yang memiliki wewenang menyetujui atau menolak PERPU dalam sidang berikutnya, dan Mahkamah Konstitusi, yang dapat melakukan pengujian formil dan materiil terhadap PERPU. Kedua lembaga ini menjalankan fungsi checks and balances untuk memastikan bahwa kewenangan Presiden tetap berada dalam batas konstitusional. Dengan demikian, batasan terhadap kewenangan Presiden dalam menerbitkan PERPU merupakan bentuk pengamanan terhadap kemungkinan konsentrasi kekuasaan di tangan eksekutif. Meskipun PERPU dibutuhkan dalam kondisi tertentu, penggunaannya harus bersifat proporsional, akuntabel, dan sesuai dengan semangat konstitusi. Kontrol legislatif dan yudisial yang efektif menjadi jaminan agar PERPU tidak dijadikan alat legitimasi politik semata.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada sejumlah pihak yang turut berperan dalam menyelesaikan penelitian ini. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M.Hum, Rektor Universitas Islam Sultan Agung, dan Bapak Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H, serta Ibu Dr. Widayati, S.H., M.H, sebagai Dekan dan Wakil Dekan I Fakultas Hukum, layak mendapat penghargaan atas dukungan dan bimbingan yang diberikan.

Selanjutnya, terima kasih kepada Bapak Dr. Arpangi, S.H, M.H, Wakil Dekan II Fakultas Hukum, yang memberikan motivasi, dan Ibu Dr. Hj. Siti Ummu Adillah, S.H., M.Hum, sebagai Dosen Pembimbing, yang sabar memberikan bimbingan. Ibu Dr. Lathifah Hanim, S.H., M.Hum., M.Kn., Dosen Wali, juga pantas mendapat apresiasi atas arahan dan dorongan positifnya.

Ucapan terimakasih disampaikan kepada seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, staf, dan karyawan yang memberikan ilmu, dukungan teknis, dan administratif. Keluarga, orangtua, kakak, kakak ipar, dan teman-teman angkatan 2020 juga layak mendapat penghargaan atas doa, dukungan, dan semangat yang diberikan. Terima kasih kepada semua pihak yang turut serta, meski tidak disebutkan satu per satu, dalam menyelesaikan penelitian ini. Semua kontribusi dan dukungan sangat berarti bagi penulis. Terima kasih atas kerjasama dan kontribusi semua pihak dalam meraih kesuksesan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsil, F. 2018. Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial. *Jurnal Hukum & Pembangunan*.
- Chandranegara, I., & Sihombing, E. 2021. Emergency Law-Making in Indonesia: Between Political and Constitutional Process. *of Legal, Ethical and Regulatory*.
- Kusnardi, M., & Ibrahim, H. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia & Sinar Bakti. Depok.
- Kuswanto. 2018. Consistency of the Presidential System in Indonesia. *Sriwijaya Law Review* 2.
- Muhammad, A. K. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Mukhlis, M. 2024. Heavy Parliamentary v. Heavy Executive: Ambiguity of Power in Indonesian Constitutional Practices. *Jurnal Media Hukum*.
- Panggabean, H. P. 1992. *Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van Omstandighegen) sebagai Alasan (Baru) untuk Pembatalan Perjanjian: Berbagai Perkembangannya Hukum Di Belanda*. Kanisius. Yogyakarta.

Prayitno, C. 2020. Constitutionality Analysis Limitation Authority of the President in the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Act. *Jurnal Konstitusi*.

Sherlock, S. 2023. The Consequences of Halfway Constitutional Reform: Problems of Lawmaking in Indonesia's Parliament. In M. Crouch, *Constitutional Democracy in Indonesia*. Oxford University.

Simabura, C. 2021. Non-Delegation Doctrine Of Presidential Legislative Power In The Presidential Government System: A Comparative Study Between Indonesia And In The United States Of America. *Journal Of Legal, Ethical And Regulatory Issues* 24.

Sunggono, B. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Taufani, S. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*. Rajawali Press. Depok