

Peluang Redefinisi Kewenangan Pembentukan Perppu dalam RUU Lembaga Kepresidenan

Rahadian Diffaul Barraq Suwartono¹

Abstract

The President's authority to form a Government Regulation in Lieu of Laws, as stated in Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, has recently received more and more criticism and academic review. Recent research shows that a redefinition is needed, or at least a limitation on the scope of "exigencies compel" as an indicator of the activation of the President's authority to form a Government Regulation in Lieu of Laws. Because, from time to time, there has been a misleading practice which has caused legal chaos when the President exercises the authority to form a Government Regulation in Lieu of Laws. This article highlights the opportunity for more concrete regulation, or at least limitations, on interpreting the meaning of "compelling urgency" as the entry point for implementing a Government Regulation in Lieu of Laws. Using a legal policy and conceptual approach, this article focuses on answering research questions such as: how is the development of science regarding criticism of the formation of a Government Regulation in Lieu of Laws by the President in Indonesia; and is it possible to further regulate the redefinition of the authority to form a Government Regulation in Lieu of Laws through the Presidential Law. This article aspires to a more critical understanding of the granting of the authority to form a Government Regulation in Lieu of Laws in Indonesia. Therefore, the proposal to reconceptualize the authority to form a Government Regulation in Lieu of Laws through the legislative discourse of the Presidential Law needs to be submitted.

Keywords: *Exigencies Compel, Government Regulation in Lieu of Laws, Presidential Law.*

Abstract

Kewenangan Presiden untuk membentuk Perppu, yang tertuang dalam Pasal 22 UUD NRI 1945, pada perkembangan terakhir ini semakin banyak mendapatkan kritik dan telaah akademik. Riset-riset mutakhir menunjukkan diperlukan redefinisi, atau setidaknya suatu limitasi terhadap lingkup "kegentingan yang memaksa" sebagai indikator aktivasi kewenangan pembentukan Perppu oleh Presiden. Sebab, pada perkembangannya, terjadi *misleading* yang justru menimbulkan kekacauan hukum (*legal chaos*) tatkala kewenangan pembentukan Perppu ini dijalankan oleh Presiden. Artikel ini menyorot mengenai peluang pengaturan lebih konkrit, atau setidaknya limitasi, terhadap tafsir makna "kegentingan yang memaksa" sebagai pintu masuk pemberlakuan Perppu. Dengan menggunakan pendekatan politik hukum dan konseptual, artikel ini berfokus untuk menjawab pertanyaan riset berupa: bagaimana perkembangan keilmuan mengenai kritik terhadap pembentukan Perppu oleh Presiden di Indonesia; dan apakah memungkinkan mengatur lebih lanjut redefinisi kewenangan pembentukan Perppu melalui Undang-Undang Kepresidenan. Artikel ini mendambakan suatu pemahaman yang lebih kritis terhadap pemberian kewenangan pembentukan Perppu di Indonesia. Sehingga, tawaran untuk melakukan rekonsepsi kewenangan pembentukan Perppu melalui wacana legislasi Undang-Undang Kepresidenan perlu untuk diajukan.

Kata Kunci: *Kegentingan yang Memaksa, Perppu, Undang-Undang Kepresidenan.*

Pendahuluan

Presiden Republik Indonesia memiliki kewenangan khusus untuk memegang kekuasaan legislatif secara prerogatif tatkala terjadi kondisi abnormal. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 22 ayat (1) sampai (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).² Ketentuan *a quo* mengatur suatu kondisi yang disebut "hal ihwal kegentingan yang memaksa" sebagai indikator bagi Presiden untuk

¹ Rahadian Diffaul Barraq Suwartono, Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, E-mail: rdbsuwartono@uii.ac.id.

² Sari Febriyanti dan Kosariza Kosariza, "Analisis Yuridis Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Oleh Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 1 (28 Februari 2022): 123–35, <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i1.16896>.

dapat melaksanakan kekuasaan legislatif secara prerogatif dengan mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).³

Perppu, yang lahir dari kewenangan tersebut, selama ini dipahami sebagai bagian dari Hukum Tata Negara Darurat.⁴ Asshiddiqie menuliskan, bahwa ketentuan mengenai Perppu yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) sampai (3) UUD NRI 1945 merupakan alat konstitusional yang dapat digunakan Presiden dalam keadaan darurat normatif, yaitu ketika fungsi legislasi tidak dapat dijalankan secara normal.⁵ Asshiddiqie memandang Perppu sebagai solusi untuk mengatasi suatu kondisi darurat, yang dikenal dengan nama “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, yang ia kategorikan sebagai keadaan darurat konstitusional. Keadaan darurat konstitusional adalah yaitu kondisi di mana negara tetap mengelola darurat dalam kerangka hukum.

Argumentasi Asshiddiqie ditentang oleh Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti.⁶ Menurut Manan dan Harijanti, Perppu lebih tepat dikatakan sebagai sebuah mekanisme pengisi kekosongan hukum (*legal vacuum*) alih-alih sebagai keadaan darurat secara umum. Manan dan Harijanti menyebut Perppu sebagai salah satu respon terhadap ‘kondisi pengecualian’.⁷ Pengaturan Pasal 22 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUD NRI 1945 yang menjadi dasar kewenangan Presiden mengeluarkan Perppu, oleh Manan dan Harijanti, disebut sebagai *extraordinary rules*,⁸ ketentuan hukum yang lahir pada kala ‘luar biasa.’

Manan dan Harijanti mengkritik bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagai dasar penerbitan Perppu nyatanya tidak selalu benar-benar suatu kondisi darurat. Perlu dipahami, kondisi darurat yang dimaksud sebenarnya merupakan suatu keadaan yang dideklarasikan oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 yang memungkinkan Presiden untuk mengumumkan suatu “kondisi bahaya”. Asshiddiqie awalnya menjelaskan bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” adalah salah satu ‘level lain’ dari “kondisi bahaya” yang diatur dalam pasal *a quo*.⁹ Pendapat inilah yang kemudian dikritik oleh Manan dan Harijanti.

Kritik serupa disampaikan juga oleh Saru Arifin, yang memotret alasan pengeluaran Perppu sejak 1945 hingga 2022 rupanya tidak benar-benar karena ada suatu kedaruratan.¹⁰ Nasrudin juga melihat Perppu sebagai upaya konstitusional di Indonesia untuk mengisi

³ Ni'matul Huda, “Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi*, 7, no. 5 (2010).

⁴ Qurrata Ayuni dkk., “Concept and Implementation on the State of Emergency in Indonesia: Outlook to Strengthen Checks and Balances during Crisis,” *Revista de Investigações Constitucionais* 9 (2022): 11–36, <https://doi.org/10.5380/rinc.v9i1.83557>.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007).

⁶ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum,” *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.

⁷ Istilah “kondisi pengecualian” diambil dari istilah “*state of exception*” yang dikemukakan oleh Giorgio Agamben. Lihat Giorgio Agamben, *State of Exception*, ed. oleh Kevin Attell (Chicago: University of Chicago Press, 1942).

⁸ Manan dan Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum.”

⁹ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*.

¹⁰ Saru Arifin, “The value of parliamentary roles in pandemic crises: the Indonesian case,” *The Journal of Legislative Studies*, 2022, <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2156048>.

kondisi '*legal vacuum*' secara cepat.¹¹ Kritik-kritik tersebut mempertanyakan apakah betul "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang menjadi dasar penerbitan Perppu adalah sebuah kondisi darurat negara.

Banyaknya kebimbangan dalam kritik-kritik tersebut semakin 'diperparah' tatkala Asshiddiqie kemudian 'meluruskan' pernyataannya mengenai kondisi 'hal ihwal kegentingan yang memaksa'.¹² Asshiddiqie menyatakan bahwa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" adalah suatu bentuk lain dari 'kondisi pengecualian', situasi yang disebutkan oleh Agamben.¹³ Sehingga, Perppu tidak harus berhubungan dengan "keadaan bahaya" yang mungkin terjadi di Indonesia. Akibatnya, mayoritas pandangan akademis di Indonesia semakin mempertanyakan mengenai hakikat dari 'hal ihwal kegentingan yang memaksa' yang menjadi dasar penerbitan Perppu.

Gonjang-ganjing mengenai pemaknaan "hal ihwal kegentingan yang memaksa" secara teoritis turut diwarnai dengan kebimbangan mengenai indikator penilaiannya dalam tataran praktis. Kebimbangan tersebut pernah diajukan tafsir ke hadapan Mahkamah Konstitusi pada 2009 silam. Kala itu, terdapat permohonan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Perppu No. 4 Tahun 2009). Para Pemohon memohonkan pengujian terhadap kedudukan Perppu No. 4 Tahun 2009 dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi kemudian mendalilkan putusannya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menegaskan beberapa poin penting atas kedudukan Perppu, yaitu: Perppu adalah produk hukum yang bersifat kondisional; Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji Perppu; Penerbitan Perppu oleh Presiden harus memenuhi tiga syarat secara kumulatif, sebagai tafsir terhadap frasa 'hal ihwal kegentingan yang memaksa' oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁴

Meskipun telah mendapatkan tafsir dari Mahkamah Konstitusi, kewenangan Presiden untuk menerbitkan Perppu masih menyisakan beberapa masalah. Masalah paling dilematik muncul akibat perkembangan pemaknaan posisi¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hierarki peraturan perundang-undangan¹⁶ yang semakin paradoks.¹⁷ Hubungan paradoks ini pernah terjadi tatkala Presiden membatalkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah

¹¹ Nasrudin, "Tinjauan Yuridis terhadap Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tentang Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa sebagai Syarat Penerbitan Perppu," *'Adliya* 9, no. 1 (2015), <https://doi.org/10.15575/adliya.v9i1.6164>.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Keadaan Darurat Sipil dan Hukum Pengecualian* (Depok: Radjawali Press, 2024).

¹³ Agamben, *State of Exception*.

¹⁴ Manunggal K. Wardaya, "Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 019–046, <https://doi.org/10.31078/jk722>.

¹⁵ Fatriansyah, "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi," *Legalitas: Jurnal Hukum* 15, no. 2 (2024): 339–42, <https://doi.org/10.33087/legalitas.v15i2.537>.

¹⁶ Mexsasai Indra, Geofani Milthre Saragih, dan Mohamad Hidayat Muhtar, "Kekuatan Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 279–99, <https://doi.org/10.31078/jk2026>.

¹⁷ M. Agus Maulidi, "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final Dan Mengikat Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 339–62, <https://doi.org/10.31078/jk1627>.

Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu No. 2 Tahun 2022).¹⁸ Padahal, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mendalilkan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diuji cacat formil dan inkonstitusional bersyarat.¹⁹ Namun, alih-alih mematuhi, Presiden menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 untuk ‘melangkahi’ putusan Mahkamah Konstitusi.²⁰ Tindakan ini kemudian melahirkan paradoks mengenai kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hierarki peraturan perundang-undangan.

Permasalahan-permasalahan hukum tersebut perlu untuk segera diselesaikan. Terutama mengenai masalah ‘paradoks’ yang terakhir disebutkan, yang senantiasa menganggap Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai entitas di luar sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga, tatkala wacana pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Lembaga Kepresidenan (RUU Lembaga Kepresidenan) dimunculkan, pembahasan mengenai kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Perppu patut untuk dimitigasi kembali. Artikel ini berfokus untuk menganalisis peluang untuk melakukan redefinisi kewenangan pembentukan Perppu oleh Presiden untuk dimasukkan sebagai salah satu substansi yang diatur dalam RUU Lembaga Kepresidenan.

Rumusan Masalah

Artikel ini berfokus untuk menganalisis satu rumusan masalah, yaitu: bagaimana peluang untuk melakukan redefinisi kewenangan pembentukan Perppu oleh Presiden dalam RUU Lembaga Kepresidenan?

Metode Penelitian

Artikel ini disusun sebagai sebuah naskah penelitian hukum normatif.²¹ Fokus utama dalam artikel ini adalah menjawab peluang untuk melakukan redefinisi kewenangan pembentukan Perppu oleh Presiden dalam RUU Lembaga Kepresidenan. Sehingga, penelitian yang disajikan dalam artikel ini menggunakan pendekatan politik hukum²² sebagai pisau analisis utama. Selain itu, penelitian dalam artikel ini juga menggunakan pendekatan konseptual²³ untuk memberikan analisis lebih mendalam mengenai kedudukan Perppu dan *original intent* perumusannya dalam konstitusi. Pendekatan konseptual juga digunakan untuk memberikan ‘narasi awal’ pada artikel ini

¹⁸ AA Muhammad Insany Rachman, Evi dwi Hastri, dan Rusfandi Rusfandi, “Tinjauan Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum,” *JURNAL PANAH KEADILAN* 2, no. 1 (2023): 41–51.

¹⁹ Helmi Chandra Sy dan Shelvin Putri Irawan, “Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 766–93, <https://doi.org/10.31078/jk1942>.

²⁰ Nazdirulloh dan Achmad Hariri, “Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja,” *JUSTITIA Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 6, no. 2 (2023): 438–49, <https://doi.org/10.31604/justitia.v6i2.438-449>.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada, Media Group, 2006).

²² Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010).

²³ Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Metode Penelitian Hukum Doktrinal Dan Non-Doktrinal* (Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020).

untuk memahami eksistensi Perppu. Penelitian dalam artikel ini menyajikan telaah mengenai keberadaan Pasal 22 UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum utama legislasi Perppu, yang kemudian, dianalisis peluang pengaturan lanjutannya dalam RUU Lembaga Kepresidenan yang sedang diwacanakan dibentuk.

Pembahasan

Eksistensi Perppu di Indonesia: Definisi dan Redefinisi

Eksistensi Perppu pada dinamika peraturan perundang-undangan di Indonesia cukup dinamis. Setidaknya, secara hierarkis, pernah terjadi reposisi terhadap kedudukan Perppu.²⁴ Reposisi ini terjadi tatkala ada perbedaan ide terjadi untuk membandingkan kedudukan Perppu dengan Undang-Undang.²⁵ Kendati demikian, eksistensinya senantiasa diakui, tak pernah dihilangkan, meskipun sering kali dibingungkan.

Original intent pembentukan Pasal 22 konstitusi mendesain Perppu sebagai sebuah alternatif untuk menggantikan suatu undang-undang yang sudah ada atau mekanisme pembentukan undang-undang baru. Pandangan ini dapat dilacak pada pendapat Muhammad Yamin.²⁶ Yamin dalam salah satu seri buku Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa ada sebuah ‘dokumen tertib hukum’ di Indonesia yang ia sebut sebagai “Perpem (jenis kedua) untuk pengganti undang-undang”.²⁷ Istilah “Perpem” yang dimaksud Yamin adalah sebuah peraturan pemerintah, regulasi yang dibentuk sebagai otorisasi dari Presiden. Perppu, yang saat ini kita kenal, mendapatkan namanya dari eksistensi “Perpem (jenis kedua) untuk pengganti undang-undang” yang disebutkan oleh Yamin tersebut, yang kemudian digunakan sebagai inspirasi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) untuk merumuskan “Tata Urutan Peraturan Perundangan” versi Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966,²⁸ dasar hierarki peraturan perundang-undangan pertama yang dimiliki Indonesia.²⁹

Yamin tampaknya menorehkan pendapatnya dengan inspirasi dari dinamika sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) tanggal 15 Juli 1945. Kala itu, Soepomo menjelaskan sebuah realitas hukum di Kerajaan Jepang yang memungkinkan mekanisme legislasi normal melalui pembahasan oleh Parlemen dapat dinafikan. Pidato Soepomo tersebut disampaikan tatkala terjadi pembahasan mengenai ‘draft Pasal 22’ konstitusi yang disajikan oleh Panitia Perantjang. *Draft* dan pembahasan tersebut menjadi asal-muasal lahirnya frasa “hal ihwal kepentingan yang memaksa” sebagai syarat dikeluarkannya Perppu. Berdasarkan versi Panitia Perantjang, “hal ihwal kepentingan yang memaksa” memungkinkan pembentukan norma hukum dilakukan tanpa melalui parlemen.

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Depok: Rajawali Press, 2010).

²⁵ Bandingkan antara versi hierarki pada Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dengan hierarki lain yang disebutkan sebelumnya, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, dan hierarki versi setelahnya melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya.

²⁶ Arifin S. Tambunan, “Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS NO. XX/MPRS/1966,” *Unisia* 30, no. 65 (2007): 245, <https://doi.org/10.20885/unisia.vol30.iss65.art3>.

²⁷ Tambunan, 245.

²⁸ Tambunan, 245.

²⁹ Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*.

Fakta hukum yang tak boleh dilupakan, nomenklatur Perppu tidak pernah disebutkan dalam rumusan Pasal 22 konstitusi.³⁰ Pasal *a quo* hanya menyebutkan “peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”, yang kemudian terwujud menjadi entitas dokumen tata hukum yang saat ini kita kenal dengan nama Perppu. Konsensus keilmuan dalam ilmu perundang-undangan mencirikan sebuah nomenklatur, atau penamaan resmi, dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan pastilah diawali dengan penulisan huruf kapital.³¹ Sehingga, frasa “peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang” bukanlah sebuah nama resmi yang diberikan oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Istilah Perppu tercatat ‘pertama kali muncul’ ketika dikeluarkan Perppu No. 1 Tahun 1946 tentang Susunan Dewan Pertahanan Daerah dalam Daerah Istimewa, yang merupakan Perppu pertama di Indonesia.³² Setelahnya, pada periode 1946-1950, tatkala berlaku Undang-Undang Dasar 1945 ‘naskah asli’, Presiden Soekarno tercatat pernah mengeluarkan 17 Perppu. Praktik penggunaan nomenklatur Perppu sempat berhenti pada perio 1949-1959 tatkala berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, sebab Perppu memang tidak dikenal oleh kedua konstitusi tersebut. Praktik ‘mengeluarkan Perppu’ kembali dilakukan oleh Presiden Soekarno ketika berlakunya lagi UUD 1945, tatkala tercatat 121 Perppu dikeluarkan oleh Presiden Soekarno.³³ Setelahnya, Perppu menjadi bagian dari dinamika ketatanegaraan dan legislasi di Indonesia dan mendapatkan ‘nomenklatur resmi’ dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan ketika diberlakukan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Terkait hal ini, Saru Arifin mencatat, sejak 1945 hingga 2022, telah diterbitkan 174 Perppu dengan pelbagai dinamika alasan penerbitannya.³⁴

Perppu didefinisikan sebagai peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden secara subjektif ketika terdapat “hal ihwal kepentingan yang memaksa”.³⁵ Definisi ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan Perppu sebagai “Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa”. Perppu menjadi konsekuensi konstitusional berlakunya Pasal 22 UUD NRI 1945, sebagai sebuah mekanisme ‘legislasi abnormal’ yang menyimpangi kaidah pembentukan Undang-Undang sebagai padanannya. Hal ini mengakibatkan beberapa ahli hukum, seperti Asshiddiqie,³⁶ memaknai Perppu sebagai sebuah produk hukum darurat.

³⁰ Nomenklatur Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak pernah disebutkan dalam versi ‘naskah asli’ Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) maupun versi pasca amandemen UUD NRI 1945.

³¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

³² Iskandar, “Suatu Kegentingan Memaksa Menjadikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang,” *Journal of Legal Research* 4, no. 1 (2022): 101, <https://doi.org/10.15408/jlr.v4i1.24813>.

³³ Iskandar, 101.

³⁴ Arifin, “The value of parliamentary roles in pandemic crises: the Indonesian case.”

³⁵ Adventus Toding, “Pembelajaran Hukum Melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2013,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): 605–26, <https://doi.org/10.31078/jk1043>.

³⁶ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*.

Namun pandangan Asshiddiqie dan para ahli hukum ini ditentang oleh Manan dan Harijanti. Manan dan Harijanti cenderung menyebut Perppu sebagai sebuah peraturan luar biasa atau *extraordinary rules*.³⁷ Maknanya, Perppu menjadi solusi dalam kondisi luar biasa tat kala mekanisme legislasi normal tidak dapat bekerja. Sehingga, menurut Manan dan Harijanti, faktor luar biasa yang menjadi dasar penerbitan Perppu adalah adanya kemustahilan menyelenggarakan proses legislasi secara normal. Pendapat ini menjadi *counter* terhadap definisi klasik yang mengaitkan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar pengeluaran Perppu dengan kedaruratan berupa “keadaan bahaya” yang disebutkan oleh Pasal 12 UUD NRI 1945.³⁸

Redefinisi Perppu juga diberikan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan *a quo* menegaskan bahwa penerbitan Perppu oleh Presiden harus memenuhi tiga syarat secara kumulatif, yaitu:³⁹

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Sayangnya, meskipun Mahkamah Konstitusi telah memberikan tafsirnya mengenai frasa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagai dasar penerbitan Perppu, praktik oleh Pemerintah belum menunjukkan kepatuhan penuh. Praktik ini sebenarnya telah diramalkan oleh Agamben, yang menyatakan bahwa kedaruratan akan senantiasa dibuat-buat dan dipertahankan oleh penguasa.⁴⁰ Begitu juga, Perppu di Indonesia senantiasa berada dalam dimensi tarik ulur kedaruratan yang disengaja tersebut.

Perppu di antara Tarik-ulur Kedaruratan yang Disengaja

Salah satu postulat terkenal Agamben adalah bahwa, dalam negara demokrasi, pengaturan kewenangan kondisi pengecualian tidak lagi menjadi ruang menerobos aturan tetapi telah menjadi aturan itu sendiri.⁴¹ Sehingga, pengaturan mengenai kondisi pengecualian atau *state of exceptions* telah memudarkan batas antara demokrasi dan absolutisme dalam tatanan politik negara.⁴² Hal ini menyebabkan penguasa akan senantiasa ‘tergoda’ untuk menggunakan sisi absolutisme tersebut, dengan tetap mengklaim bahwa pemerintahannya bersifat demokratis.

Hal serupa tampaknya juga terjadi dalam praktik penggunaan Perppu di Indonesia. ‘Tuduhan’ ini pertama muncul ketika terjadi praktik pembentukan Perppu secara masif di

³⁷ Manan dan Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum.”

³⁸ Muh Alfian Fallahiyah, “Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat,” *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): 170–78, <https://doi.org/10.33648/jtm.v4i1.330>.

³⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

⁴⁰ Agamben, *State of Exception*.

⁴¹ Agamben.

⁴² Agus Sudibyo, *Demokrasi dan Kedaruratan Memahami Filsafat Politik Giorgio Agamben* (Marjin Kiri, 2019).

masa pemerintahan Presiden Soekarno,⁴³ khususnya pada periode setelah Dekrit Presiden 1959. Kritik ini muncul akibat dari kondisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang hampir tidak menerbitkan undang-undang sama sekali. Hal ini terlihat dari penurunan tajam legislasi pada tahun 1960 ketika hanya terbit sembilan undang-undang sedangkan justru lahir sekitar 56 Perppu oleh Presiden Soekarno.⁴⁴ Padahal, fungsi utama legislasi berada pada DPR⁴⁵ sedangkan Perppu merupakan mekanisme abnormal.⁴⁶

Konteks kontemporer atas dugaan ‘kedaruratan yang disengaja’ muncul pada era Presiden Yudhoyono. Salah satu isu yang menjadi latar belakang dikeluarkannya Perppu pada masa Presiden Yudhoyono adalah adanya agenda perubahan sistem Pemilihan Kepala Daerah dari pemilihan langsung menjadi tidak langsung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Secara cepat, Presiden Yudhoyono merespon dengan mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Penerbitan kedua Perppu ini menjadi sorotan karena dikeluarkan hanya dalam kurun waktu 6 hari dari pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.⁴⁷ Hal ini mengakibatkan beberapa kritik mengenai ambang indikator untuk menentukan suatu kondisi “kegentingan yang memaksa” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Ansori mengkritik pemerintahan Presiden Yudhoyono memiliki kecenderungan untuk membentuk Perppu meskipun tidak ada kondisi kegentingan yang memaksa.⁴⁸

Namun, dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada masa pemerintahan Presiden Yudhoyono juga mendapatkan dukungan secara akademis. Salah satu argumentasi yang digunakan untuk mendukung praktik Presiden Yudhoyono adalah adanya tafsir keluwesan terhadap frasa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagai langkah pencegahan kedaruratan. Sebab, pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, terdapat gejolak protes dari daerah yang menolak mekanisme pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Satu di antara daerah yang keras menentang mekanisme pemilihan Kepala Daerah tersebut adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang bahkan ‘mengancam’ untuk melakukan referendum. Beberapa pihak menafsirkan, ancaman wacana referendum ini mengarah pada ancaman keluarnya Daerah Istimewa

⁴³ Dhaniswara K. Harjono, Hulman Panjaitan, dan Gindo L. Tobing, “Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Antara Kegentingan Yang Memaksa Dan Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 8, no. 2 (2023): 1230–41, <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i12.11323>.

⁴⁴ Daffa Dhaifullah dan Komang Pradnyana Sudibya, “Politik Hukum Pembentukan Perpu Di Dalam Penentuan Parameter Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa,” *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 11, no. 6 (2023): 1297–1307, <https://doi.org/10.24843/KS.2023.v11.i06.p06>.

⁴⁵ Ahmad Yani, “Analisis Kontruksi Struktural Dan Kewenangan DPR Dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 348–68, <https://doi.org/10.31078/jk1526>.

⁴⁶ Manan dan Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum.”

⁴⁷ Farida Azzahra dan Aloysius Eka Kurnia, “Konstitusionalitas Pemberlakuan Perppu Pemilukada Dan Implikasinya Terhadap Penundaan Pemilukada Serentak Tahun 2020,” *Majalah Hukum Nasional* 50, no. 2 (15 Desember 2020): 241–60, <https://doi.org/10.33331/mhn.v50i2.70>.

⁴⁸ Luthfil Ansori, “Regulations In Liew Of Statutes In States Of Emergency In Indonesia,” *Prophetic Law Review* 4, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.20885/PLR.vol4.iss1.art2>.

Yogyakarta dari Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti pada peristiwa referendum Jajak Pendapat Provinsi Timor Timur tahun 1999.⁴⁹ Sehingga, penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditujukan untuk mencegah gejolak tersebut.

Polemik terhadap penerbitan Perppu kembali terjadi ketika Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang diterbitkan setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, peraturan yang dicabut oleh Perppu tersebut, inkonstitusional bersyarat. Banyak pihak mempertanyakan kembali terpenuhinya kondisi “kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar penerbitan Perppu *a quo*.⁵⁰ Kala itu, pemerintah mendalilkan akan adanya ancaman kegentingan ekonomi akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi. Sontak, klaim tersebut diragukan validitasnya. Bahkan beberapa pihak menilai tindakan Presiden yang mengeluarkan Perppu untuk mencabut undang-undang yang baru saja diujikan tersebut sebagai “langkah pembangkangan” pemerintah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi.⁵¹

Polemik teranyar muncul dalam peristiwa Covid-19. Presiden Joko Widodo kembali mengeluarkan Perppu untuk mengatasi kedaruratan pandemi yang selama ini tidak pernah ‘diramalkan’ dalam mekanisme kedaruratan menurut Pasal 12 UUD NRI 1945, utamanya melalui Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya.⁵² Perppu No. 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, sebagai *beleid* yang dikeluarkan saat itu, pun mendapat banyak kritikan akademis.⁵³

Kondisi-kondisi ini menunjukkan, tiadanya indikator dan penjelasan mengenai “hal ihwal kegentingan yang memaksa” mengakibatkan kecenderungan muncul tafsir dan narasi tunggal. Presiden, sebagai empunya kuasa menerbitkan Perppu, cenderung ‘mengada-adakan’ kondisi “kegentingan yang memaksa”. Hal ini selayaknya ketakutan

⁴⁹ Umma Tsanyazhar Rizqi Fadhillah, “Referendum Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Media (Analisis Framing Terhadap Berita Referendum Daerah Istimewa Yogyakarta di Surat Kabar Harian Jogja)” (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012), <https://doi.org/10.2/BAB%20II%2C%20III.pdf>.

⁵⁰ Syokron Jazil dan Halimatus Syakdiyah, “Legalitas Perppu Cipta Kerja Diantara 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>.

⁵¹ Aditya Halimawan, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja” (Universitas Gadjah Mada, 2023), <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/224500>.

⁵² Asshiddiqie menyebutkan bahwa terjadi pola yang tidak ajek terhadap keadaan bahaya yang diatur menurut Pasal 12 UUD NRI 1945. Ia mengkritik sebagian besar undang-undang yang mengatur mengenai keadaan bencana tidak pernah dibangun sebagai implementasi dari Pasal 12 *a quo*. Sehingga, satu-satunya rujukan undang-undang yang dibentuk sebagai implementasi Pasal 12 UUD NRI 1945 adalah Perppu No. 23 Tahun 1959. Sayangnya, belum terlacak bagaimana nasib “persetujuan” Perppu tersebut sebagai undang-undang. Lihat Asshiddiqie, *Keadaan Darurat Sipil dan Hukum Pengecualian*.

⁵³ Fatma Reza Zubarita, “Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 Terhadap Penggunaan Anggaran Di Masa Pandemi,” *Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 265–80, <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art4>.

yang dinyatakan dalam postulat Agamben bahwa kondisi pengecualian (darurat) akan senantiasa cenderung untuk disengaja.⁵⁴

Mengapa RUU Lembaga Kepresidenan?

Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memberikan tafsir mengenai syarat penerbitan Perppu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, namun tampaknya belum cukup untuk menjamin kepatuhan dari pemerintah untuk menerapkan indikator yang telah diberikan. Pandangan skeptis ini muncul khususnya pasca dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang disinyalir bertujuan untuk 'menyimpang' dari perintah Mahkamah Konstitusi. Terlebih, keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi tidak disebutkan sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan.⁵⁵

Tak dapat dipungkiri, redefinisi mengenai Perppu telah mengalami perdebatan panjang yang rumit. Asshiddiqie misalnya, mengelompokkan definisi mengenai Perppu menurut pandangannya ke dalam beberapa pemaknaan yang berbeda, yaitu:⁵⁶ sebagai suatu peraturan pemerintah yang berisi materi muatan seperti undang-undang; diselenggarakan sebagai bagian dari keadaan darurat yang disebutkan pada Pasal 12 UUD NRI 1945; dan secara kebiasaan (konvensi ketatanegaraan) telah digunakan sebagai pengaturan cepat karena dalam kondisi mendesak mekanisme legislasi melalui undang-undang secara normal akan memakan waktu lama. Asshiddiqie menambahkan, perkembangan ketatanegaraan juga telah menggeser wujud Perppu menjadi dua entitas, yaitu Perppu yang dibentuk pada masa normal dan yang dibentuk dalam keadaan darurat yang dideklarasikan.⁵⁷

Asshiddiqie menyoroti pentingnya pengaturan lebih lanjut untuk menanggapi perkembangan redefinisi terhadap kewenangan pembentukan Perppu.⁵⁸ Asshiddiqie merekomendasikan pengaturan futuristik terhadap pembentukan Perppu selayaknya dilakukan dalam agenda amandemen UUD NRI 1945.⁵⁹ Sebab, sebagai norma hukum tertinggi, UUD NRI 1945 memang sepatutnya mengatur mengenai materi muatan tersebut.⁶⁰

Tetapi, agenda amandemen UUD NRI 1945 pasca era Reformasi menjadi momok tersendiri. Perubahan lanjutan, atau yang populer disebut sebagai wacana "Amandemen Kelima",⁶¹ diibaratkan bak kotak Pandora:⁶² diperlukan tetapi ditakuti. Ketakutan utama dari wacana "Amandemen Kelima" adalah adanya ketidakpercayaan publik terhadap

⁵⁴ Agamben, *State of Exception*.

⁵⁵ Adam Ilyas dan Dicky Eko Prasetyo, "Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 794–818, <https://doi.org/10.31078/jk1943>.

⁵⁶ Asshiddiqie, *Keadaan Darurat Sipil dan Hukum Pengecualian*.

⁵⁷ Asshiddiqie.

⁵⁸ Asshiddiqie.

⁵⁹ Asshiddiqie.

⁶⁰ Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*.

⁶¹ Ahmad Ahmad dan Novendri M. Nggilu, "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 785–808, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.

⁶² Fahrul Muzaqqi, "Kotak Pandora Amendemen Kelima," *Tempo*, 11 November 2019, bag. opini, <https://koran.tempo.co/read/opini/447456/kotak-pandora-amendemen-kelima>.

konfigurasi politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengubah konstitusi. Publik khawatir, jika terjadi, agenda “Amandemen Kelima” akan berisikan kepentingan-kepentingan sektoral kelompok tertentu yang justru membahayakan kepentingan rakyat. Skeptis ini kemudian mengakibatkan *deadlock* pada setiap pembahasan yang mengakibatkan tertutupnya wacana “Amandemen Kelima”, kendati telah banyak riset ilmiah merekomendasikan beberapa perubahan yang diperlukan untuk diatur dalam UUD NRI 1945.⁶³ Sehingga, pengaturan lanjutan mengenai Perppu perlu dinaungi oleh wadah peraturan perundang-undangan selain melalui konstitusi.

Pasca MPR kehilangan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR sebagai produk *regeling*, undang-undang secara *mutatis-mutandis* menjadi “urutan kedua tertinggi” secara praktik dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahkan, undang-undang dapat dikatakan sebagai wadah paling rasional untuk mengatur materi muatan mengenai redefinisi kewenangan pembentukan Perppu. Mengingat, terdapat fenomena ‘kotak Pandora’ pada agenda “Amandemen Kelima” yang menghalangi kemungkinan perubahan konstitusi dalam waktu dekat.

Ditambah, Lembaga Kepresidenan menjadi satu-satunya lembaga tinggi negara yang tidak memiliki pengaturan lanjutan dalam bentuk undang-undang. Jika kita cermati, seluruh lembaga tinggi negara yang diatur kewenangannya oleh UUD NRI 1945 telah memiliki undang-undang ‘khusus’ sebagai pengaturan lanjutannya, terkecuali lembaga kepresidenan. Daftar ‘pengaturan lanjutan’ dalam bentuk undang-undang mengenai lembaga tinggi negara tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.

Daftar Undang-Undang yang Mengatur mengenai Lembaga Tinggi Negara

No.	Nama Lembaga Tinggi Negara	Pengaturan melalui Undang-Undang
1	Majelis Permusyawaratan Rakyat	Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, beserta beberapa perubahannya (dikenal dengan nama UU MD3).
2	Dewan Perwakilan Rakyat	
3	Dewan Perwakilan Daerah	
4	Mahkamah Agung	Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana diubah melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009.
5	Mahkamah Konstitusi	Undang-Undang No. 24 Tahun 2003

⁶³ Rahadian Diffaul Barraq Suwartono dan Vania Lutfi Safira Erlangga, “Dilema Pengaturan Kedudukan Hukum Internasional Di Dalam Konstitusi Indonesia,” *Mimbar Hukum* 36, no. 1 (2024): 26–60, <https://doi.org/10.22146/mh.v36i1.11985>.

		tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diubah melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2011, Undang-Undang No. 4 Tahun 2014, dan Undang-Undang No. No. 7 Tahun 2020.
6	Presiden dan Wakil Presiden	Tidak ada
7	Komisi Yudisial	Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, sebagaimana diubah melalui Undang-Undang UU No. 18 Tahun 2011.
8	Badan Pemeriksa Keuangan	Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Sumber : Diolah dari pelbagai sumber

Sehingga, wacana pembentukan RUU Lembaga Kepresidenan secara umum menjadi ‘angin segar’ terhadap kebimbangan pengaturan kewenangan yang selama ini ada pada lembaga kepresidenan.⁶⁴ Termasuk, dilema dan kebimbangan mengenai redefinisi kewenangan Presiden dalam membentuk Perppu. Wacana RUU Lembaga Kepresidenan menjadi alternatif paling memungkinkan, jika Indonesia ingin segera menuntaskan carut-marut kebimbangan perihal eksistensi Perppu yang selama ini terjadi.

Mengantisipasi Barrier: Politik Hukum Pengaturan Kewenangan Pembentukan Perppu dalam RUU Lembaga Kepresidenan

Pertanyaan dan problem berikutnya adalah memastikan peluang terwujudnya pengaturan mengenai kewenangan pembentukan Perppu di dalam RUU Lembaga Kepresidenan. Dengan mengesampingkan faktor probabilitas kemungkinan realisasi pembahasan RUU Lembaga Kepresidenan, mewujudkan pengaturan kewenangan pembentukan Perppu dalam wadah undang-undang dimungkinkan akan menghadapi tantangan serius. Khususnya mengenai *political will* dari lembaga kepresidenan dan juga DPR serta adanya paradoks karena kesamaan hierarkis antara undang-undang dan Perppu.

Tantangan pertama muncul dari internal lembaga kepresidenan. Sebenarnya, sudah dapat ditarik hipotesis bahwa akan ada kecenderungan ‘keengganan’ dari Presiden untuk dibatasi kewenangannya. Keengganan ini dapat diterka dari pemikiran John Locke⁶⁵ dan Montesquieu⁶⁶ yang menentang keabsolutan kekuasaan pada entitas tunggal. Sehingga, pembatasan terhadap pelaksanaan kekuasaan, menurut pandangan mereka, senantiasa harus diwujudkan oleh ‘entitas lain’ dari si-pemilik kekuasaan, karena adanya keengganan ini. Keengganan untuk membatasi kekuasaan secara mandiri oleh Presiden bukanlah

⁶⁴ Aditya Andela Pratama, Syaif Al Haq, dan Adelia Mizani Qisti, “Urgensi Pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Berintegritas Di Indonesia,” *JIL: Journal of Indonesian Law* 5, no. 2 (2024): 158–78, <https://doi.org/10.18326/jil.v5i2.2601>.

⁶⁵ John Locke, *The Second Treatise of Government*, ed. oleh Thomas P. Peardon (New York: Pearson, 1952).

⁶⁶ Charles de Secondat de Montesquieu, *De l'esprit des lois* (Paris: Gallimard, 1995).

anomali, tetapi, hampir dapat dikatakan, keniscayaan. Tendensi ini secara *lahiriyah* potensial muncul, seperti misalnya pada praktik pengangkatan sepihak dari Presiden Soekarno sebagai “Presiden seumur hidup”,⁶⁷ di mana kala itu, tafsir atas masa jabatan lembaga kepresidenan dikeluarkan secara mandiri dari Presiden dan bukan dari lembaga negara lain. Pada konteks ini, Presiden menikmati kekuasaan mutlak untuk mengeluarkan Perppu.⁶⁸ Perlu diingat juga, Presiden di Indonesia memegang cabang kekuasaan legislatif.⁶⁹ Hal ini terwujud dari syarat konstitusional atas produk legislasi undang-undang yang memerlukan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR agar dapat menjadi sah dan berkekuatan hukum tetap.

Selain itu, meskipun secara teori keberadaan DPR sebagai parlemen⁷⁰ berfungsi sebagai penyeimbang⁷¹ dari kekuasaan Presiden,⁷² tetapi praktik politik di Indonesia menunjukkan kecenderungan terjadi ‘koalisi’ antara Presiden dan DPR.⁷³ Praktik ini pernah secara masif terjadi pada era pemerintahan Presiden Suharto melalui ‘rekayasa partai politik’ yang menjadi komposisi keanggotaan DPR,⁷⁴ tatkala belum diberlakukan pengurangan kekuasaan Presiden melalui amandemen konstitusi. Kemudian, praktik ini berevolusi menjadi bentuk “koalisi gemuk” yang dipraktikkan pada masa Presiden Yudhoyono, Presiden Joko Widodo,⁷⁵ dan Presiden Prabowo Subiyanto.⁷⁶ Sehingga, keengganan untuk membatasi kewenangan Presiden dalam pembentukan Perppu melalui RUU Lembaga Kepresidenan dapat juga terjadi pada DPR sebagai pemegang utama fungsi legislasi. Sebab, akan terjadi kecenderungan pada DPR untuk senantiasa mendukung wacana pemerintah.

Permasalahan *political will* ini kemudian diperparah oleh kemungkinan terjadinya paradoks. Sebab. Keberadaan RUU Lembaga Negara, yang akan digunakan untuk mengatur kewenangan pembentukan Perppu, dapat dibatalkan kapan pun oleh Presiden

⁶⁷ Mujahidah dan Leli Tibaka, “Pembatasan Masa Jabatan Presiden dalam Perspektif Konstitusi: Menghindari Otoritarianisme di Era Demokrasi,” *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (2024): 680–97, <https://doi.org/10.31078/jk2147>.

⁶⁸ Cipto Prayitno, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): 513–29, <https://doi.org/10.31078/jk1733>.

⁶⁹ Putera Medea, “Kekuasaan Presiden RI Dalam Bidang Legislatif Setelah Amandemen UUD 1945,” *Lex Administratum* 1, no. 2 (2013).

⁷⁰ Yuwanto, “Parlemen dan Demokratisasi: Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Transisi Demokrasi di Indonesia,” *JHIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2018): 43–50, <https://doi.org/10.14710/jiip.v2i2.2121>.

⁷¹ Saldi Isra, “Hubungan Presiden Dan DPR,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013): 399–416, <https://doi.org/10.31078/jk1032>.

⁷² M. Arsyad Mawardi, “Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 1 (2008), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>.

⁷³ Nfn Efriza, “Sistem Presidensial dan Pengelolaan Koalisi, Berdasarkan Tiga Tahun Pemerintahan Presiden Joko Widodo,” *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 9, no. 1 (2018): 1–16.

⁷⁴ Fernando Sihotang, “Fusi Partai Demokrasi Indonesia Tahun 1973 (Studi pada Dampak Kebijakan Pemerintahan Soeharto terhadap Internal Partai)” (Tesis, Universitas Sumatera Utara, 2009).

⁷⁵ Idul Rishan, “Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia,” *Jurnal Hukum IUS QUILA IUSTUM* 27, no. 2 (2020): 219–40, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art1>.

⁷⁶ Amanda Feby Sabrina, Rifansyah Nugraha, dan Achmad Hanif Avicenna, “Analisis Hukum Partai Politik Dalam Koalisi Kabinet Prabowo-Gibran,” *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 8, no. 4 (2024): 21–30, <https://doi.org/10.3783/causa.v8i4.7390>.

melalui pembentukan Perppu.⁷⁷ Paradoks ini terjadi karena Pasal 22 UUD NRI 1945 tidak pernah memberi batasan tentang jenis materi muatan undang-undang yang boleh dikesampingkan oleh Perppu dan kemungkinan pembentukan kembali Perppu dengan materi muatan yang sama kendati tidak mendapatkan persetujuan dari DPR. Sehingga, dapat saja terjadi *looping* jika Presiden bersikeras mengeluarkan Perppu untuk menyimpang dari RUU Lembaga Kepresidenan jika memang kelak disahkan sebagai undang-undang.

Penutup

Redefinisi entitas Perppu telah terjadi secara alamiah. Tarik ulur kepentingan kekuasaan dalam tata negara telah menyebabkan ‘evolusi secara alamiah’ terhadap keberadaan Perppu. Termasuk, menyoroti kewenangan pembentukan Perppu oleh Presiden dalam kerangka ambang batas ‘kegentingan yang memaksa’ sebagai indikator utama legislasinya. Beberapa proses ‘evolusi secara alamiah’ ini didorong akibat adanya praktik pembentukan Perppu oleh Presiden yang senantiasa berubah dari masa ke masa, tekanan politik, hingga adanya tafsir dari Mahkamah Konstitusi.

Alih-alih menjadi momen perbaikan, ‘evolusi secara alamiah’ ini justru memperkeruh keadaan. Pasalnya, hasil dari perkembangan ketatanegaraan yang terjadi, khususnya pada praktik oleh Presiden, malah saling berkontradiksi satu sama lain. Hal ini terjadi tatkala Presiden cenderung untuk mengada-adakan kondisi “kegentingan yang memaksa” kendati, secara akademis, tidak terjadi kondisi tersebut. Sehingga, para akademisi semakin kebingungan dalam mendefinisikan praktik ketatanegaraan yang terjadi, antara menilai peristiwa tersebut sebagai suatu kesalahan penerapan atau, mengutip Asshiddiqie, justru menjadi suatu konvensi ketatanegaraan. Terlebih, tafsir dari Mahkamah Konstitusi yang digadang-gadang dapat mengurai keruwetan justru dihadapkan pada risiko *disobedience* dari pemerintah, sebab Putusan Mahkamah Konstitusi memang tidak pernah disebutkan posisinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Wacana pembentukan RUU Lembaga Kepresidenan menjadi angin segar dan peluang untuk mengurai keruwetan tersebut. Sebab, alternatif lain yang lebih baik dirasa akan lebih sulit untuk diterapkan. Pasalnya, secara *de facto*, agenda “Amandemen Kelima” UUD NRI 1945 nyaris tidak mungkin dilaksanakan dan, secara *de jure*, pembentukan Ketetapan MPR sudah tidak mungkin dilakukan. Sehingga pengaturan lanjutan melalui entitas undang-undang menjadi pilihan paling rasional.

Tetapi, gagasan tersebut bukan tanpa kelemahan. Sebab rupanya, terdapat potensi *barier* yang menghalangi realisasi gagasan ini. Tantangan ini muncul dalam bentuk adanya penilaian skeptis terhadap *political will* dari lembaga kepresidenan dan juga DPR serta adanya paradoks akibat kesamaan hierarkis antara undang-undang dan Perppu. Hal ini mengakibatkan redefinisi kewenangan pembentukan Perppu melalui RUU Lembaga

⁷⁷ Prayitno, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”

Kepresidenan menjadi sulit terwujud, kendati secara konseptual menjadi opsi paling logis dan realistis.

Daftar Pustaka

- — —. *Keadaan Darurat Sipil dan Hukum Pengecualian*. Depok: Radjawali Press, 2024.
- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Disunting oleh Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 1942.
- Ahmad, Ahmad, dan Novendri M. Nggilu. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 785–808. <https://doi.org/10.31078/jk1646>.
- Ansori, Luthfil. "Regulations In Liew of Statutes in States of Emergency in Indonesia." *Prophetic Law Review* 4, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.20885/PLR.vol4.iss1.art2>.
- Arifin, Saru. "The value of parliamentary roles in pandemic crises: the Indonesian case." *The Journal of Legislative Studies*, 2022. <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2156048>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Ayuni, Qurrata, Satya Arinanto, Fitra Arsil, dan Maria Farida Indrati. "Concept and Implementation on the State of Emergency in Indonesia: Outlook to Strengthen Checks and Balances during Crisis." *Revista de Investigações Constitucionais* 9 (2022): 11–36. <https://doi.org/10.5380/rinc.v9i1.83557>.
- Azzahra, Farida, dan Aloysius Eka Kurnia. "Konstitusionalitas Pemberlakuan Perppu Pemilukada Dan Implikasinya Terhadap Penundaan Pemilukada Serentak Tahun 2020." *Majalah Hukum Nasional* 50, no. 2 (15 Desember 2020): 241–60. <https://doi.org/10.33331/mhn.v50i2.70>.
- Dhaifullah, Daffa, dan Komang Pradnyana Sudibya. "Politik Hukum Pembentukan Perpu di dalam Penentuan Parameter Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 11, no. 6 (2023): 1297–1307. <https://doi.org/10.24843/KS.2023.v11.i06.p06>.
- Efriza, Nfn. "Sistem Presidensial dan Pengelolaan Koalisi, Berdasarkan Tiga Tahun Pemerintahan Presiden Joko Widodo." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 9, no. 1 (2018): 1–16.
- Fadhilla, Umma Tsanyazhar Rizqi. "Referendum Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Media (Analisis Framing Terhadap Berita Referendum Daerah Istimewa Yogyakarta di Surat Kabar Harian Jogja)." Skripsi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012. <https://doi.org/10.2/BAB%20II%2C%20III.pdf>.
- Fallahiyan, Muh Alfian. "Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat." *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): 170–78. <https://doi.org/10.33648/jtm.v4i1.330>.
- Fatriansyah. "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi." *Legalitas: Jurnal Hukum* 15, no. 2 (2024): 339–42. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v15i2.537>.
- Febriyanti, Sari, dan Kosariza Kosariza. "Analisis Yuridis Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Oleh Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 1 (28 Februari 2022): 123–35. <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i1.16896>.

- Halimawan, Aditya. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." Universitas Gadjah Mada, 2023. <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/224500>.
- Harjono, Dhaniswara K., Hulman Panjaitan, dan Gindo L. Tobing. "Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Antara Kegentingan Yang Memaksa Dan Putusan Mahkamah Konstitusi." *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 8, no. 2 (2023): 1230-41. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i12.11323>.
- Huda, Ni'matul. "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi*, 7, no. 5 (2010).
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2010.
- Ilyas, Adam, dan Dicky Eko Prasetyo. "Problematisasi Peraturan Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 794-818. <https://doi.org/10.31078/jk1943>.
- Indra, Mexsasai, Geofani Milthree Saragih, dan Mohamad Hidayat Muhtar. "Kekuatan Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 279-99. <https://doi.org/10.31078/jk2026>.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Iskandar. "Suatu Kegentingan Memaksa Menjadikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang." *Journal of Legal Research* 4, no. 1 (2022): 91-110. <https://doi.org/10.15408/jlr.v4i1.24813>.
- Isra, Saldi. "Hubungan Presiden Dan DPR." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013): 399-416. <https://doi.org/10.31078/jk1032>.
- Jazil, Syokron, dan Halimatus Syakdiyah. "Legalitas Perppu Cipta Kerja Diantara 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>.
- Locke, John. *The Second Treatise of Government*. Disunting oleh Thomas P. Peardon. New York: Pearson, 1952.
- Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010.
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum." *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017). <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada, Media Group, 2006.
- Maulidi, M. Agus. "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 339-62. <https://doi.org/10.31078/jk1627>.
- Mawardi, M. Arsyad. "Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 1 (2008). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>.
- Medea, Putera. "Kekuasaan Presiden RI Dalam Bidang Legislatif Setelah Amandemen UUD 1945." *Lex Administratum* 1, no. 2 (2013).
- Montesquieu, Charles de Secondat de. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard, 1995.

- Mujahidah, dan Leli Tibaka. "Pembatasan Masa Jabatan Presiden dalam Perspektif Konstitusi: Menghindari Otoritarianisme di Era Demokrasi." *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (2024): 680–97. <https://doi.org/10.31078/jk2147>.
- Muzaqqi, Fahrul. "Kotak Pandora Amendemen Kelima." *Tempo*, 11 November 2019, bag. opini. <https://koran.tempo.co/read/opini/447456/kotak-pandora-amendemen-kelima>.
- Nasrudin. "Tinjauan Yuridis terhadap Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tentang Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa sebagai Syarat Penerbitan Perppu." *'Adliya* 9, no. 1 (2015). <https://doi.org/10.15575/adliya.v9i1.6164>.
- Nazdirulloh, dan Achmad Hariri. "Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja." *JUSTITIA Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 6, no. 2 (2023): 438–49. <https://doi.org/10.31604/justitia.v6i2.438-449>.
- Pratama, Aditya Andela, Syaif Al Haq, dan Adelia Mizani Qisti. "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Berintegritas di Indonesia." *JIL: Journal of Indonesian Law* 5, no. 2 (2024): 158–78. <https://doi.org/10.18326/jil.v5i2.2601>.
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): 513–29. <https://doi.org/10.31078/jk1733>.
- Qamar, Nurul, dan Farah Syah Rezah. *Metode Penelitian Hukum Doktrinal Dan Non-Doktrinal*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020.
- Rachman, AA Muhammad Insany, Evi dwi Hastri, dan Rusfandi Rusfandi. "Tinjauan Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum." *JURNAL PANAHEADILAN* 2, no. 1 (2023): 41–51.
- Rishan, Idul. "Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 27, no. 2 (2020): 219–40. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art1>.
- Sabrina, Amanda Feby, Rifansyah Nugraha, dan Achmad Hanif Avicenna. "Analisis Hukum Partai Politik Dalam Koalisi Kabinet Prabowo-Gibran." *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 8, no. 4 (2024): 21–30. <https://doi.org/10.3783/causa.v8i4.7390>.
- Sihotang, Fernando. "Fusi Partai Demokrasi Indonesia Tahun 1973 (Studi pada Dampak Kebijakan Pemerintahan Soeharto terhadap Internal Partai)." Tesis, Universitas Sumatera Utara, 2009.
- Sudibyo, Agus. *Demokrasi dan Kedaruratan Memahami Filsafat Politik Giorgio Agamben*. Marjin Kiri, 2019.
- Suwartono, Rahadian Diffaul Barraq, dan Vania Lutfi Safira Erlangga. "Dilema Pengaturan Kedudukan Hukum Internasional di dalam Konstitusi Indonesia." *Mimbar Hukum* 36, no. 1 (2024): 26–60. <https://doi.org/10.22146/mh.v36i1.11985>.
- Sy, Helmi Chandra, dan Shelvin Putri Irawan. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 766–93. <https://doi.org/10.31078/jk1942>.
- Tambunan, Arifin S. "Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS NO. XX/MPRS/1966." *Unisia* 30, no. 65 (2007). <https://doi.org/10.20885/unisia.vol30.iss65.art3>.
- Toding, Adventus. "Pembelajaran Hukum Melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2013." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): 605–26. <https://doi.org/10.31078/jk1043>.

- Wardaya, Manunggal K. "Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 019-046. <https://doi.org/10.31078/jk722>.
- Yani, Ahmad. "Analisis Kontruksi Struktural Dan Kewenangan DPR Dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 348-68. <https://doi.org/10.31078/jk1526>.
- Yuwanto. "Parlemen dan Demokratisasi: Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Transisi Demokrasi di Indonesia." *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2018): 43-50. <https://doi.org/10.14710/jiip.v2i2.2121>.
- Zubarita, Fatma Reza. "Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 Terhadap Penggunaan Anggaran Di Masa Pandemi." *Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 265-80. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art4>.