

PROBLEMATIKA PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) DALAM PERSPEKTIF KEDAULATAN RAKYAT DAN SUPREMASI KONSTITUSI DI INDONESIA

Fadhillah. S¹, A. Yuli Tauvani², Karlina Rahayu³

^{1,2,3} Institut Agama Islam Muhammad Azim Jambi, Indonesia

Corresponding Author: anwarfadhillah179@gmail.com

Abstrak

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) merupakan kewenangan konstitusional Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam hal kegentingan yang memaksa. Namun, frasa “kegentingan yang memaksa” mengandung kekaburan norma (vague norm) yang membuka ruang subjektivitas dalam penafsirannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika penetapan PERPPU serta implikasinya terhadap kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekaburan norma tersebut berpotensi menimbulkan dominasi eksekutif, melemahkan fungsi pengawasan DPR, serta menciptakan ketidakpastian hukum. Selain itu, mekanisme checks and balances belum berjalan optimal karena pengawasan DPR bersifat formalistik dan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi bersifat reaktif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan parameter konstitusional dan mekanisme pengawasan yang lebih efektif agar penggunaan PERPPU tetap sejalan dengan prinsip negara hukum, kedaulatan rakyat, dan supremasi konstitusi.

Kata Kunci: PERPPU, kegentingan yang memaksa, kedaulatan rakyat, supremasi konstitusi, checks and balances

Pendahuluan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) merupakan instrumen hukum darurat yang diberikan kepada Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan ini dirancang sebagai mekanisme konstitusional untuk memungkinkan negara merespons secara cepat terhadap situasi kegentingan yang memaksa tanpa harus melalui prosedur legislasi normal yang relatif panjang. Dalam kerangka negara hukum modern, keberadaan instrumen hukum darurat merupakan kebutuhan yang tidak terelakkan untuk menjaga stabilitas dan keberlangsungan fungsi negara (Asshiddiqie, 2019; Gross & Ní Aoláin, 2006).

Namun demikian, problematika mendasar terletak pada frasa “kegentingan yang memaksa” yang tidak memiliki definisi eksplisit dalam konstitusi. Kekaburan norma

(*vague norm*) ini membuka ruang interpretasi yang luas dan sangat bergantung pada subjektivitas Presiden dalam menentukan kondisi darurat. Akibatnya, kewenangan tersebut berpotensi digunakan secara tidak proporsional, bahkan melampaui batas prinsip pembatasan kekuasaan dalam negara hukum (*rule of law*) (Huda, 2020; Dyzenhaus, 2006).

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah berupaya memberikan parameter mengenai kegentingan yang memaksa, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan hukum, dan keterbatasan waktu. Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, parameter tersebut masih menimbulkan multitafsir dan belum mampu secara efektif membatasi diskresi Presiden. Hal ini menunjukkan adanya ketegangan antara desain norma konstitusi dan implementasinya dalam praktik pemerintahan (Mahfud MD, 2021; Isra, 2015).

Lebih lanjut, keberadaan PERPPU juga menimbulkan persoalan serius dalam perspektif demokrasi konstitusional, khususnya terkait prinsip kedaulatan rakyat dan mekanisme *checks and balances*. DPR sebagai representasi rakyat secara normatif memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak PERPPU. Namun dalam praktik, fungsi pengawasan DPR seringkali tidak berjalan optimal akibat konfigurasi politik yang cenderung mendukung pemerintah. Kondisi ini berpotensi menggeser keseimbangan kekuasaan ke arah dominasi eksekutif (Budiardjo, 2018; Ginsburg & Huq, 2018).

Dalam konteks global, fenomena ini sejalan dengan kecenderungan penggunaan *emergency power* yang berisiko memperluas kekuasaan eksekutif di berbagai negara. Studi-studi kontemporer menunjukkan bahwa kekuasaan darurat seringkali menjadi titik rawan terjadinya penyimpangan konstitusional ketika tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang kuat. Oleh karena itu, kajian terhadap PERPPU tidak hanya relevan secara nasional, tetapi juga memiliki signifikansi dalam diskursus hukum tata negara global (Ackerman, 2004; Scheppele, 2018).

Kajian mengenai kewenangan Presiden dalam menerbitkan PERPPU telah banyak dilakukan oleh para akademisi, antara lain oleh Saldi Isra yang menekankan elastisitas tafsir “kegentingan yang memaksa”, serta Jimly Asshiddiqie yang memandang PERPPU sebagai *extraordinary legislative power* yang harus dibatasi secara ketat. Penelitian lain juga menyoroti lemahnya fungsi pengawasan DPR dalam praktik. Namun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih bersifat parsial dan cenderung memisahkan antara aspek kewenangan Presiden, peran DPR, dan pengujian Mahkamah Konstitusi (Isra, 2015; Asshiddiqie, 2019).

Isu penelitian utama dalam studi ini adalah ketidakjelasan norma konstitusional terkait “kegentingan yang memaksa” yang berimplikasi pada ketidakseimbangan kekuasaan dan potensi penyimpangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Adapun *research gap* penelitian ini terletak pada belum adanya kajian yang secara komprehensif menganalisis PERPPU sebagai *vague norm* konstitusional serta implikasinya secara simultan terhadap kedaulatan rakyat, supremasi konstitusi, dan mekanisme *checks and balances*.

Urgensi penelitian ini adalah memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam memperjelas parameter konstitusional penggunaan PERPPU, sekaligus memperkuat mekanisme pengawasan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tanpa adanya kejelasan norma dan kontrol yang efektif, kewenangan darurat berpotensi menjadi instrumen dominasi eksekutif yang mengancam prinsip demokrasi konstitusional.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika penetapan PERPPU dalam perspektif kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi, serta menawarkan kerangka analisis yang lebih komprehensif dalam memahami hubungan antara kekuasaan darurat dan prinsip negara hukum.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada analisis terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji ketentuan Pasal 22 UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan dengan mengacu pada teori konstitusionalisme, kedaulatan rakyat, pemisahan kekuasaan, dan negara hukum sebagai kerangka analisis dalam memahami problematika kewenangan Presiden dalam menerbitkan PERPPU (Asshiddiqie, 2019; Huda, 2020).

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, peraturan perundang-undangan, dan putusan Mahkamah Konstitusi, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan literatur hukum yang relevan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia yang digunakan untuk memperjelas konsep-konsep tertentu. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma umum ke permasalahan khusus yang dikaji, sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai problematika penetapan PERPPU dalam perspektif kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi (Marzuki, 2016; Isra, 2015).

Hasil dan Pembahasan

Kekaburan norma “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan persoalan mendasar dalam hukum tata negara Indonesia yang berdampak luas terhadap praktik ketatanegaraan. Norma tersebut tidak memberikan batasan konseptual maupun operasional yang jelas mengenai kondisi apa yang dapat dikategorikan sebagai keadaan genting, sehingga menimbulkan karakter sebagai *vague norm* yang terbuka terhadap berbagai interpretasi. Dalam perspektif teori hukum, norma yang kabur berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan melemahkan prediktabilitas norma karena tidak memiliki standar yang dapat diukur secara objektif

(Huda, 2020; Dyzenhaus, 2006). Kondisi ini menyebabkan implementasi norma sangat bergantung pada subjektivitas aktor yang memiliki kewenangan, dalam hal ini Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Dalam konteks PERPPU, subjektivitas tersebut memiliki implikasi yang lebih luas karena tidak hanya berkaitan dengan fungsi administratif, tetapi juga mencakup dimensi legislasi. Presiden dapat menetapkan norma setingkat undang-undang secara sepihak tanpa melalui proses legislasi biasa yang melibatkan DPR. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan darurat dalam bentuk PERPPU merupakan bentuk *extraordinary legislative power* yang secara inheren mengandung potensi penyalahgunaan apabila tidak dibatasi secara ketat (Asshiddiqie, 2019). Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memang telah berupaya memberikan parameter kegentingan yang memaksa, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan hukum, dan keterbatasan waktu. Namun demikian, parameter tersebut masih bersifat umum dan tidak sepenuhnya mampu menghilangkan ruang interpretasi subjektif, sehingga dalam praktik tetap menimbulkan multitafsir (Isra, 2015).

Permasalahan menjadi semakin kompleks karena penilaian awal terhadap terpenuhinya parameter tersebut tetap berada di tangan Presiden. Hal ini menimbulkan situasi di mana Presiden berperan sebagai penentu keadaan darurat sekaligus pembentuk norma hukum, yang secara teoritis berpotensi bertentangan dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Dalam teori konstitusionalisme, pembatasan kekuasaan merupakan prinsip utama untuk mencegah terjadinya dominasi oleh satu cabang kekuasaan (Strong, 1960). Namun dalam konteks PERPPU, terjadi konsentrasi kewenangan pada eksekutif yang dapat mengarah pada *executive heavy system*. Fenomena ini juga sejalan dengan pandangan Carl Schmitt yang menyatakan bahwa dalam keadaan darurat, penguasa memiliki kecenderungan untuk menentukan sendiri kondisi pengecualian (*state of exception*), sehingga berpotensi melampaui batas konstitusi.

Selain problem normatif, implikasi PERPPU juga terlihat dalam perspektif kedaulatan rakyat. Dalam teori kedaulatan rakyat, hukum yang sah adalah hukum yang mencerminkan kehendak rakyat (*general will*) (Rousseau, 1997). Dalam sistem demokrasi modern, kehendak tersebut diwujudkan melalui lembaga perwakilan seperti DPR. Namun, keberadaan PERPPU menciptakan pengecualian terhadap prinsip tersebut karena Presiden dapat menetapkan norma hukum tanpa keterlibatan awal DPR. Meskipun DPR memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak PERPPU, norma tersebut telah berlaku dan mengikat sejak diundangkan. Hal ini menimbulkan persoalan legitimasi demokratis karena hukum telah efektif sebelum memperoleh persetujuan dari representasi rakyat (Budiardjo, 2018).

Lebih lanjut, keterbatasan kewenangan DPR yang hanya dapat menerima atau menolak tanpa hak revisi mempersempit ruang deliberasi dalam proses legislasi. Dalam teori demokrasi deliberatif, proses pembentukan hukum seharusnya melibatkan diskursus, negosiasi, dan kompromi antara berbagai kepentingan. Namun dalam mekanisme PERPPU, proses tersebut menjadi sangat terbatas, sehingga fungsi

representasi DPR tidak berjalan secara optimal. Kondisi ini semakin diperparah oleh konfigurasi politik di parlemen yang seringkali didominasi oleh koalisi pemerintah, sehingga fungsi pengawasan terhadap PERPPU cenderung bersifat formalistik. DPR dalam hal ini berpotensi hanya menjadi legitimasi politik bagi kebijakan eksekutif, bukan sebagai representasi aspirasi rakyat yang sesungguhnya (Mahfud MD, 2021).

Dari perspektif *checks and balances*, kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan relasi antara cabang kekuasaan. Presiden memiliki kewenangan penuh dalam menentukan kondisi darurat dan menetapkan norma hukum, sementara DPR hanya berperan sebagai pengontrol *ex post*. Selain itu, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial juga hanya dapat melakukan pengujian setelah PERPPU berlaku (*ex post judicial review*), sehingga tidak memiliki fungsi preventif untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan sejak awal. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan terhadap PERPPU belum berjalan optimal dalam menjaga keseimbangan kekuasaan (Isra, 2015).

Dalam perspektif supremasi konstitusi dan negara hukum (*rechtsstaat*), setiap tindakan pemerintah harus tunduk pada prinsip legalitas, kepastian hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Namun, penggunaan PERPPU yang tidak memenuhi kriteria kegentingan yang memaksa berpotensi melanggar prinsip tersebut. Kekaburan norma dalam Pasal 22 UUD 1945 justru bertentangan dengan prinsip kepastian hukum karena tidak memberikan standar yang jelas mengenai penggunaan kewenangan tersebut. Dalam praktik, PERPPU seringkali digunakan sebagai solusi cepat untuk mengatasi hambatan politik dalam proses legislasi, sehingga berpotensi menjadi *constitutional shortcut* yang secara formal sah tetapi secara substantif problematik (Dyzenhaus, 2006).

Studi kasus penerbitan PERPPU Cipta Kerja Tahun 2022 memperkuat argumentasi tersebut. PERPPU ini diterbitkan setelah Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi, dengan alasan kebutuhan ekonomi mendesak. Namun, alasan tersebut menuai kritik karena tidak sepenuhnya memenuhi parameter kegentingan yang memaksa. Kasus ini menunjukkan bahwa tafsir kegentingan bersifat elastis, parameter Mahkamah Konstitusi belum efektif, dan DPR tidak menjalankan fungsi pengawasan substantif secara optimal. Dengan demikian, problematika PERPPU tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga nyata dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Dalam konteks global, fenomena ini sejalan dengan kecenderungan penggunaan *emergency power* dalam berbagai negara. Bruce Ackerman menekankan pentingnya desain konstitusi darurat yang tetap menjaga prinsip demokrasi, sementara Kim Lane Scheppele memperkenalkan konsep *autocratic legalism* sebagai bentuk penggunaan hukum untuk memperluas kekuasaan eksekutif secara terselubung. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa pengawasan yang kuat, kewenangan darurat seperti PERPPU dapat menjadi instrumen dominasi kekuasaan.

Dengan demikian, problematika PERPPU di Indonesia menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan respons cepat negara dan perlindungan terhadap prinsip demokrasi konstitusional. Kelemahan utama terletak pada kekaburan norma konstitusi

yang memberikan ruang interpretasi terlalu luas kepada Presiden. Oleh karena itu, diperlukan penguatan parameter konstitusional serta mekanisme pengawasan yang lebih efektif agar PERPPU tetap berada dalam koridor kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Penutup

Problematika utama dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) terletak pada kekaburan norma “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 yang tidak memiliki batasan konseptual maupun operasional yang jelas. Kekaburan norma tersebut menyebabkan interpretasi yang luas dan sangat bergantung pada subjektivitas Presiden, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta membuka ruang penyalahgunaan kewenangan. Meskipun Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memberikan parameter, namun dalam praktiknya parameter tersebut belum mampu secara efektif menghilangkan multitafsir dan membatasi diskresi eksekutif.

Dari perspektif kedaulatan rakyat, keberadaan PERPPU juga berdampak pada berkurangnya peran DPR dalam proses pembentukan hukum. PERPPU yang berlaku sebelum memperoleh persetujuan DPR menimbulkan persoalan legitimasi demokratis, sementara keterbatasan kewenangan DPR yang hanya dapat menerima atau menolak tanpa hak revisi mempersempit ruang deliberasi. Dalam praktik politik, fungsi pengawasan DPR seringkali bersifat formalistik, sehingga berpotensi melemahkan prinsip demokrasi representatif dan menggeser keseimbangan kekuasaan ke arah dominasi eksekutif.

Lebih lanjut, dalam perspektif supremasi konstitusi dan negara hukum, penggunaan PERPPU yang tidak didasarkan pada kondisi kegentingan yang objektif berpotensi menyimpang dari prinsip legalitas, kepastian hukum, dan pembatasan kekuasaan. Mekanisme *checks and balances* yang belum berjalan optimal, serta peran DPR dan Mahkamah Konstitusi yang cenderung bersifat reaktif, menunjukkan adanya kecenderungan *executive heavy system*. Oleh karena itu, diperlukan penegasan parameter konstitusional dan penguatan mekanisme pengawasan agar PERPPU tetap digunakan secara proporsional serta sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Daftar Pustaka

- Ackerman, B. (2004). The emergency constitution. *Yale Law Journal*, 113(5), 1029–1091.
- Asshiddiqie, J. (2019). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2022). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bar-Siman-Tov, I. (2023). Parliamentary oversight during emergencies. *Israel Law Review*, 56(1), 1–30.
- Bjørnskov, C., & Voigt, S. (2022). The political economy of emergency powers: Evidence from constitutional and legislative frameworks. *Public Choice*, 190(1–2), 1–27.
- Budiardjo, M. (2018). *Dasar-dasar ilmu politik*. Jakarta: Gramedia.

- Contiades, X., & Fotiadou, A. (2022). The resilience of constitutions during crises. *European Constitutional Law Review*, 18(2), 1–22.
- Dixon, R., & Landau, D. (2022). Abusive constitutional borrowing: Emergency powers and democratic erosion. *Oxford Journal of Legal Studies*, 42(3), 1–25.
- Dyzenhaus, D. (2006). *The constitution of law: Legality in a time of emergency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finer, S. E. (1970). *Comparative government*. London: Penguin Books.
- Ginsburg, T. (2022). Constitutional design for emergencies: Lessons from comparative constitutional law. *International Journal of Constitutional Law*, 20(1), 45–68.
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). *Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Huda, N. (2020). *Hukum tata negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huq, A. Z. (2023). The collapse of constitutional remedies. *Columbia Law Review*, 123(2), 1–45.
- Isra, S. (2015). *Pergeseran fungsi legislasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Isra, S. (2019). *Hukum tata negara: Konsep dan praktik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kant, I. (1991). *The metaphysics of morals*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lazar, N. C. (2023). Emergency powers and democratic legitimacy. *Annual Review of Law and Social Science*, 19, 123–140.
- Mahfud MD. (2021). *Politik hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Rousseau, J. J. (1997). *The social contract*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–583.
- Scheppele, K. L. (2023). Rule of law backsliding and emergency powers. *Journal of Democracy*, 34(2), 5–19.
- Strong, C. F. (1960). *Modern political constitutions*. London: Sidgwick & Jackson.
- Tushnet, M. (2014). *Advanced introduction to comparative constitutional law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Utrecht, E. (1960). *Pengantar hukum administrasi negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar.
- Vermeule, A. (2022). Common good constitutionalism and emergency governance. *Harvard Law Review Forum*, 135, 1–20.
- Young, E. A. (2022). Judicial review in times of crisis. *Texas Law Review*, 100(6), 1209–1250.