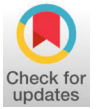




The Idea of Formal Review by the Constitutional Court of Laws Enacting Government Regulations in Lieu of Law: Questioning Parliamentary Objectivity

Gagasan Pengujian Formil Undang-Undang Penetapan Perppu di Mahkamah Konstitusi: Menguji Objektivitas Parlemen



Muhammad Fajri Zulfi , Mochamad Adli Wafi

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Mochamad Adli Wafi

[✉ mochamad.adli.wafi@mail.ugm.ac.id](mailto:mochamad.adli.wafi@mail.ugm.ac.id)

History:

Submitted: 27-05-2025

Revised: 26-11-2025

Accepted: 16-03-2026

Keyword:

House of Representatives (DPR); Government Regulations in Lieu of Laws; Constitutional Court; Formal Review.

Kata Kunci:

Dewan Perwakilan Rakyat; Perppu; Mahkamah Konstitusi; Pengujian Formil.

Abstract

The House of Representatives (DPR) holds an important role in assessing the element of compelling urgency, which serves as the basis for the continuation of a Government Regulation in Lieu of Law (Perppu). DPR approval is often perceived as an objectification of the President's subjective authority to issue a Perppu. This article employs a normative juridical approach to reexamine the role of the DPR and to critique the mainstream conception that interprets the approval process of a Perppu as purely objective. The findings of this article indicate that the DPR plays a significant role not only in its legislative function but also in its oversight function. Moreover, meaningful participation must still be upheld in the Perppu process, as mandated by Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia per se. This article argues that DPR approval does not always reflect objectivity, particularly when pro-government parties dominate the parliament, thereby rendering oversight of the Perppu suboptimal. Based on this reconceptualization of the DPR's role, the article proposes that the Constitutional Court be granted authority to conduct a formal review of laws enacting Perppu, particularly regarding the fulfillment of the element of compelling urgency and the implementation of meaningful participation in the legislative process.

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran penting dalam menilai unsur kegentingan yang memaksa, yang menjadi dasar keberlanjutan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Persetujuan DPR sering kali dipandang sebagai bentuk objektifikasi atas kewenangan subjektif Presiden dalam menerbitkan Perppu. Artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menelaah kembali peran DPR serta mengkritisi konsepsi arus utama yang cenderung menafsirkan proses persetujuan Perppu secara semata-mata objektif. Temuan artikel ini menyatakan bahwa DPR memiliki peranan signifikan dalam dimensi fungsi pengawasan di samping fungsi legislasinya serta *meaningful participation* tetap perlu dilaksanakan terhadap Perppu yang dilandasi Pasal 22 UUD NRI 1945 *an sich*. Artikel ini berargumen bahwa persetujuan DPR tidak selalu mencerminkan objektivitas, terutama ketika partai pendukung pemerintah mendominasi parlemen, sehingga pengawasan terhadap Perppu menjadi tidak optimal. Berdasarkan rekonseptualisasi peran DPR ini, artikel mengusulkan agar Mahkamah Konstitusi diberi ruang untuk melakukan pengujian formil terhadap undang-undang penetapan Perppu, khususnya terkait pemenuhan unsur kegentingan memaksa dan pelaksanaan partisipasi bermakna dalam proses pembentukannya.



Copyright © 2024 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi (*the sovereign executive*) memiliki tanggung jawab utama untuk menyelenggarakan pemerintahan, baik dalam keadaan normal maupun abnormal. Dalam menghadapi keadaan tidak normal, Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengatur bahwa “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”.¹ Ketentuan tersebut menyediakan legitimasi bagi presiden untuk mengambil langkah cepat dalam menghadapi ‘hal ihwal kegentingan’ yang memerlukan respons dalam bentuk produk hukum selevel undang-undang secara cepat.

Meski secara konstitusional diakui, Susi Dwi Harijanti menuturkan bahwa penggunaan Perppu sebaiknya dibatasi pada kondisi yang sangat diperlukan (*the necessary evil*).² Hal tersebut dikarenakan penggunaannya yang berisiko membuka jalan kediktatoran. Clinton Rossiter menggambarkan situasi ini sebagai *constitutional dictatorship*, yaitu kondisi yang sah secara konstitusional di mana pemerintah mengambil tindakan diktator untuk memulihkan keadaan normal selama krisis.³ Namun demikian, Giorgio Agamben memperingatkan bahwa negara bisa saja memperlakukan keadaan darurat pada saat kondisi normal sebagai cara untuk menangguk hak-hak dasar publik dan melangkahi prinsip-prinsip demokrasi.⁴ Agamben menyebut situasi ini sebagai “keadaan pengecualian yang diinginkan” (*einen gewollten Ausnahmezustand*), di mana tindakan darurat digunakan untuk memperkuat kontrol pemerintah bahkan pada masa normal, yang menimbulkan risiko serius terhadap kebebasan sipil dan demokrasi.⁵

Dalam konteks di Indonesia, gejala otoritarianisme yang dikhawatirkan oleh Agamben tampak mengemuka dalam proses legislasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).⁶ Hal ini tidak terlepas dari jalan ‘perbaikan’ UU Cipta Kerja yang dipilih pemerintah melalui penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

² Susi Dwi Harijanti, “Perppu sebagai Extra Ordinary Rules Makna dan Limitasi,” *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan* 2, no. 1 (2017): 89, <https://doi.org/10.25170/paradigma.v2i01.1761>.

³ Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, with a new introduction by William J. Quirk (Routledge, 2017), xi.

⁴ Giorgio Agamben and Daniel Heller-Roazen, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2020), 96.

⁵ Agamben and Heller-Roazen, *Homo Sacer*.

⁶ Zainal Arifin Mochtar, “Keterangan Ahli dalam Sidang Perkara Nomor 40/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja”.

Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja). Dalam konteks ini, *spirit* perbaikan yang seharusnya mengedepankan *meaningful participation* sebagaimana amanat Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 justru disimpangi melalui klaim 'kegentingan yang memaksa'.⁷ Padahal, tiga syarat kegentingan memaksa sebagaimana tercantum dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 sangat sumir pada justifikasi Perppu Cipta Kerja.⁸ Sedikit menarik mundur, tidak berlebihan menambatkan proses legislasi UU Cipta Kerja sebagai monumen tragedi legislasi di Indonesia, mengingat sejak awal pembentukannya telah menunjukkan karakteristik *autocratic legalism*,⁹ hingga disempurnakan dengan tindakan *constitutional disobedience* pada akhir 'perbaikannya'.¹⁰

Akan tetapi, betapapun rapuhnya klaim 'kegentingan yang memaksa' oleh pemerintah, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lah yang sebetulnya memainkan peranan penting dalam menentukan keberlanjutan Perppu. Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut*" dan "*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*."¹¹ Dengan demikian, Perppu sebagai produk hukum yang notabene bersifat genting hanya akan menjadi undang-undang apabila mendapatkan persetujuan dari DPR. Tahap ini menjadi krusial dalam mekanisme perimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, terutama dalam konteks pengawasan terhadap kekuasaan darurat presiden yang rentan disalahgunakan.

Konstruksi mekanisme *checks and balances* Perppu dalam konstitusi sebetulnya masih sangat minim serta satu-satunya hal yang tersirat sebagai dasar pengujian oleh DPR adalah syarat kegentingan memaksa.¹² Minimnya ketentuan tersebut pun telah coba dijelaskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada Putusan Nomor 003/PUU-II/2005 yang menyatakan "*bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang hak subjektif Presiden yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui*

⁷ Umar Mubdi, *Mewujudkan Partisipasi Bermakna: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan No. 54/PUU-XXI/2023* (Yogyakarta: Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UGM, 2023), iii.

⁸ Zainal Arifin Mochtar et al., "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation," *Jurnal Media Hukum* 31, no. 2 (December 5, 2024): 351-70, <https://doi.org/10.18196/jmh.v31i2.23557>.

⁹ Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2022): 29, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

¹⁰ Feri Amsari, "Keterangan Ahli dalam Sidang Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja".

¹¹ Republik Indonesia, *UUD NRI Tahun 1945*.

¹² Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1, <https://doi.org/10.21143/vol48.no1.1593>.

oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang”.¹³ Dalam hal ini, konsepsi objektifikasi parlemen tersebut sebetulnya tidak berangkat dari teks konstitusi, melainkan berangkat dari penalaran hakim konstitusi yang kemudian diterima secara umum dalam praktik.

Alur pemikiran demikian seakan mengindikasikan bahwa pada setiap proses persetujuan Perppu oleh DPR telah melekat penilaian yang objektif terhadap parameter kegentingan memaksa. Paradigma tersebut tertangkap pada *ratio decidendi* Putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023 dalam menolak uji formil pengujian UU Cipta Kerja sebagai berikut, [3.15.1.] [...] ruang penilaian terhadap parameter kegentingan yang memaksa hanya ada di DPR dan telah selesai ketika DPR memberikan persetujuannya [...]”¹⁴

Pada titik ini, muncul pertanyaan kritis: yakni, sejauh mana relevansi konsepsi objektifikasi Perppu oleh DPR dalam kontur *majoritarianisme presidensial* di Indonesia? Terlebih apabila melihat konteks sosial politik ketika presiden mendapatkan dukungan mayoritas parlemen hingga lebih dari 80%. Artikel ini bertujuan mengkaji ulang pemahaman yang cenderung mengaburkan bahwa tahapan persetujuan Perppu oleh DPR telah secara inheren merupakan proses objektifikasi.

Berpijak pada pengkajian ulang terhadap letak DPR dalam persetujuan Perppu, artikel ini mengargumentasikan bahwa MK dapat kembali menilai keterpenuhan unsur “*kegentingan yang memaksa*” sebagai bagian dari pengujian formil suatu undang-undang yang menetapkan Perppu. Dengan kata lain, ruang penilaian atas unsur “*kegentingan yang memaksa*” tidak berhenti pada parlemen, melainkan juga terbuka bagi MK sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) yang memiliki legitimasi untuk menilai kembali persetujuan tersebut.

Dalam konteks ini, artikel hendak menyajikan sudut pandang baru dalam diskursus mengenai Perppu, khususnya dalam memosisikan peran DPR dan MK dalam penetapan Perppu menjadi undang-undang. Iskandar Muda, dalam tulisannya berjudul “*Fenomena Two In One Pengujian Perppu*”, sebelumnya telah membahas posisi kedua lembaga tersebut, namun fokus utamanya berada pada aspek pengujian materiil Perppu oleh MK yang berlangsung paralel dengan proses persetujuan oleh DPR.¹⁵

¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-II/2005 perihal Pengujian Materiil dan Formil atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.

¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 54/PUU-XXI/2023 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

¹⁵ Iskandar Muda, “Fenomena Two in One Pengujian Perppu,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 257, <https://doi.org/10.31078/jk1522>.sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK

Sebaliknya, artikel ini menitikberatkan pada pengujian formil, dengan menyoroti kembali anggapan objektifikasi dalam persetujuan DPR serta membuka ruang bagi MK untuk menilai ulang unsur “*kegentingan yang memaksa*”, termasuk mengevaluasi keberadaan *meaningful participation* dalam proses legislasi undang-undang penetapan Perppu. Di sisi lain, diskursus mengenai Perppu selama ini lebih banyak terpusat pada kewenangan Presiden dalam menetapkan atau menerbitkan Perppu, sebagaimana tercermin dalam tulisan Fitra Arsil¹⁶ maupun Aditya Halimawan.¹⁷ Dengan demikian, pembahasan dalam artikel ini menawarkan perspektif yang berbeda dan mengisi kekosongan dalam kajian-kajian sebelumnya.

2. Perumusan Masalah

Pertama, bagaimana relevansi konsepsi objektifikasi Perppu oleh DPR dalam kontur *majoritarianisme presidensial* di Indonesia? **Kedua**, bagaimana justifikasi perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian formil undang-undang penetapan Perppu?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik peranan DPR dalam persetujuan Perppu dan pengujian formil undang-undang oleh MK. Penelitian ini pun menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).¹⁸ Bahan penelitian yang dikumpulkan kemudian akan dianalisis secara kuantitatif.

B. PEMBAHASAN

1. Menguji Konsep Objektivitas Persetujuan Perppu oleh DPR

Guna menjawab inti pertanyaan rumusan masalah pertama, penulis membagi pembahasan ke dalam tiga subbagian, yaitu: (1) karakter *executive heavy* dalam konstruksi legislasi Perppu; (2) peranan DPR dalam proses legislasi Perppu; dan (3) relevansi konsepsi objektifikasi Perppu oleh DPR dalam konteks *majoritarianism presidential*. Adapun pembahasan disampaikan sebagai berikut:

¹⁶ Arsil, “Mengagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu.”

¹⁷ Aditya Halimawan, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja” (skripsi/tesis, Universitas Gadjah Mada, 2023).

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 14th ed. (Jakarta: Kencana, 2019).

a. Karakter Executive Heavy dalam Konstruksi Legislasi Perppu

Penetapan Perppu oleh pemerintah yang merupakan undang-undang dalam arti *wet in materiele zin an sich* lekat dengan tindakan legislasi. Selaras dengan hal tersebut, Susi Dwi Harijanti juga menjelaskan alasan mengapa Perppu ditempatkan pada Pasal 22 UUD NRI 1945 dalam Bab Dewan Perwakilan Rakyat dan bukan Bab Kekuasaan Pemerintah, sebab para pembentuk UUD 1945 lebih menekankan kaitan antara Perppu dengan pembentukan undang-undang.¹⁹ Dalam negara bersistem presidensial, Fitra Arsil menyatakan bahwa kekuasaan jenis ini disebut dengan *president's legislative power*.²⁰ Pada konteks ini, penetapan Perppu dapat dianggap sebagai penyimpangan dari prinsip dasar *separation of powers*, di mana presiden tampil mengambil peran kekuasaan legislasi yang seharusnya dilaksanakan oleh lembaga legislatif.²¹

Permasalahan krusial dalam konstruksi Perppu terletak pada interpretasi yang luas dari istilah "*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*".²² Dalam konteks negara hukum, Adriaan Bedner mengemukakan prasyarat bahwa setiap tindakan negara harus memiliki landasan hukum yang bisa kehilangan maknanya jika landasan tersebut kurang spesifik.²³ Area tradisional yang menjadi pusat pertentangan ini adalah isu kekuasaan bertindak (*discretionary power*), yang dalam konsep Jerman dikenal dengan istilah *freies Ermessen*.²⁴ Permasalahan ini kerap kali merongrong asas legalitas melalui apa yang disebut 'konsep terbuka' dalam hukum, seperti 'kepentingan umum', 'kebaikan bersama', termasuk 'hal ikhwal kegentingan yang memaksa'. Konsep-konsep tersebut berpotensi dimuat oleh pemerintah sesuai dengan keinginan dan preferensinya.²⁵ Hal ini menimbulkan risiko bahwa pemerintah akan bertindak secara sewenang-wenang.

¹⁹ Harijanti, "Perppu sebagai Extra Ordinary Rules," 83.

²⁰ Harijanti, "Perppu sebagai Extra Ordinary Rules," 2.

²¹ Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu."

²² Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan yang Memaksa' dalam Penerbitan Perppu," *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2012): 58, <https://doi.org/10.22146/jmh.16208>. It tends to be politically abused. Therefore, the will of Article 22 of 1945 Constitution that gives room for this regulation in-lieu-of-law should be re-thought and reviewed. Ketidakjelasan noodverordenings dalam mengeluarkan perppu mengundang perdebatan di masyarakat. Karena Presiden dapat menentukan kondisi 'kegentingan yang memaksa', kondisi ini menjadi sangat subjektif dan berpotensi disalahgunakan secara politis. Dengan demikian, penting bagi kita untuk menelaah dan memikirkan kembali maksud Pasal 22 UUDNRI Tahun 1945 yang memberikan payung hukum untuk perppu ini." container-title: "Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada"; DOI: "10.22146/jmh.16208"; ISSN: "2443-0994, 0852-100X"; issue: "1"; journalAbbreviation: "Mimbar Hukum"; license: "http://creativecommons.org/licenses/by/4.0"; page: "58"; source: "DOI.org (Crossref

²³ Adriaan W. Bedner, "Suatu Pendekatan Elementer terhadap Negara Hukum," in *Kajian Sosio-Legal* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), 58–59.

²⁴ Bedner, "Suatu Pendekatan Elementer terhadap Negara Hukum."

²⁵ Bedner, "Suatu Pendekatan Elementer terhadap Negara Hukum."

Kendati negara-negara dengan sistem presidensial memang lazim mengenal perluasan kekuasaan eksekutif dalam kondisi bahaya, praktik penyalahgunaan kekuasaan tetap menjadi risiko yang nyata.²⁶ Presiden kerap memilih jalur kedaruratan untuk menghindari proses legislasi normal, sehingga membuka peluang terjadinya *abuse of power*.²⁷ Pada tataran ini, meskipun pengakuan terhadap hak prerogatif presiden pada masa krisis tidak dapat diabaikan, urgensi pelembagaan mekanisme *checks and balances* yang kuat, terutama melalui fungsi pengawasan parlemen, tetap tidak dapat dikesampingkan.

Pelembagaan kontrol tersebut bukanlah sesuatu yang utopis. Praktik hukum tata negara darurat di Amerika Serikat dapat menjadi contoh relevan. Dalam konteks Perang Irak, misalnya, Senat dan Kongres secara aktif melakukan kontrol ketat terhadap kebijakan Presiden George W. Bush.²⁸ Sikap kritis parlemen terbukti mampu memengaruhi arah kebijakan presiden, bahkan dalam situasi perang yang merupakan bentuk paling ekstrem dari keadaan bahaya. Jika pada situasi paling genting sekalipun pengawasan legislatif tetap dijalankan secara serius, maka pada level keadaan darurat yang lebih rendah seharusnya pengawasan tersebut justru lebih dimungkinkan.

Pelembagaan sistem *checks and balances* terhadap konstruksi legislasi Perppu pun menjadi keniscayaan apabila kita perhatikan perumusan norma yang dipilih dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Dalam konteks ini, Cora Hoexter membedakan formulasi rumusan norma antara *subjective wording* dan *objective wording* dalam pengaturan hukum kedaruratan di berbagai negara.²⁹ Perumusan norma dengan *subjective wording* dicontohkan, "*if in his opinion it is necessary, the officer may arrest*".³⁰ Dalam perumusan tersebut, penahanan diserahkan sepenuhnya kepada diskresi petugas kapan dan dalam hal apa dilakukan. Sementara itu, perumusan *objective wording*, dinyatakan, "*if it is necessary, the officer may arrest*".³¹ Dalam hal ini, penahanan tidak semata-mata didasari oleh kondisi subjektif dari petugas; setidaknya perlu dikontrol oleh pihak lain.

Berdasarkan perbedaan formulasi rumusan norma di atas, Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan Pasal 22 UUD NRI 1945 sebagai rumusan *objective wording*.³² Hal tersebut disebabkan oleh rumusan pasal *a quo yang* menggunakan klausul "presiden berhak". Artinya,

²⁶ Gabriel L. Negretto, "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina," *Comparative Political Studies* 37, no. 5 (2004): 531–62, <https://doi.org/10.1177/0010414004263663>.

²⁷ Octavio Amorim Neto, *Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil* (Rio de Janeiro: Graduate Research Institute [IUPERJ], 2000), 19.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 261.

²⁹ Cora Hoexter, "Emergency Law," *South African Human Rights* (1990): 110.

³⁰ Hoexter, "Emergency Law."

³¹ Hoexter, "Emergency Law."

³² Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 12.

hak presiden tidak menghilangkan hak cabang lain untuk mengontrol penggunaan hak tersebut, misalnya legislatif atau yudikatif.³³ Pada tataran ini, meskipun presiden memiliki kehendak subjektif yang berkarakter *executive heavy*, sepatutnya kehendak tersebut dapat diimbangi oleh DPR dengan ketentuan mekanisme *checks and balances* yang tersedia.

b. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Legislasi Perppu

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, DPR wajib memberikan persetujuan atau keputusan pada masa sidang berikutnya. Lebih lanjut, Pasal 52 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menyatakan “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”³⁴ Hal demikian tampak menyisakan satu-satunya ruang bagi DPR sebagai dasar pemberian persetujuan Perppu adalah terpenuhi atau tidaknya syarat kegentingan memaksa. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memedomani syarat kegentingan memaksa dengan tiga parameter, sebagai berikut:³⁵

- “(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;”

Dalam hal ini, konstruksi *status quo* belum memungkinkan DPR untuk menilai substansi dengan melakukan perubahan Perppu, melainkan hanya menilai terpenuhi atau tidaknya syarat kegentingan *a quo*.

Sebelum membedah lebih lanjut, perlu adanya pemahaman terkait perbedaan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945. Sebagaimana Jimly Asshiddiqie tuturkan, syarat kegentingan memaksa pada Pasal 22 tidak bisa dipersamakan dengan ‘keadaan bahaya’ dalam Pasal 12 UUD NRI 1945.³⁶ Dalam hal ini, terdapat tiga unsur penting kumulatif yang membentuk keadaan bahaya, yaitu:³⁷

³³ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 11.

³⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁶ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 207.

³⁷ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*.

1. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan
3. unsur keterbatasan waktu yang ada (*limited time*)

Tiga unsur tersebut merupakan persyaratan logis yang perlu terpenuhi secara bersama-sama dalam memahami keadaan bahaya (*d'siege*) pada Pasal 12. Sementara itu, Pasal 22 *an sich* hanya menekankan syarat *reasonable necessity* dan *limited time*, dan tidak menekankan syarat *dangerous threat*.

Berpijak pada penalaran di atas, terdapat dua isu penting pada persetujuan DPR terhadap Perppu. **Pertama**, persetujuan Perppu oleh DPR tidak seyogyanya dipandang dalam dimensi penyelenggaraan fungsi legislasi *an sich*, melainkan juga hakikatnya berkelindan dengan fungsi pengawasan. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa semakin tingginya keadaan bahaya, semakin tinggi kekuasaan lembaga eksekutif yang selaras dengan penurunan lembaga legislatif.³⁸ Pun sebaliknya, ketika tingkatan bahaya lebih ringan, peranan lembaga legislatif harus lebih besar.³⁹ Menurut penulis, pandangan tersebut dapat dibenarkan sepanjang peranan DPR yang mengembang dan mengempis tersebut dipahami dalam dimensi fungsi legislasi, bukan fungsi pengawasannya. Pada konteks ini, ketika terjadi hal ihwal kegentingan yang mendesak, fungsi legislasi DPR memang dikerdilkan oleh penerbitan Perppu oleh Presiden. Namun, fungsi pengawasan pada tataran ini tidak serta-merta dapat dikerdilkan dengan alasan apa pun. Pemakluman terhadap konstruksi legislasi Perppu yang condong *executive heavy* tidak boleh diikuti dengan pelumrahan pencabutan bandul pengawasan parlemen dalam situasi darurat.

Kedua, tantangan DPR dalam menempatkan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) pada pembahasan rancangan undang-undang (RUU) penetapan Perppu. Pasal 71 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan bahwa "*Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.*"⁴⁰ Sebagaimana amanat Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Pasal 96 UU 13/2022 telah mengakomodasi substansi *meaningful participation*.⁴¹ Sementara itu, MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa paling tidak *meaningful participation* terselenggara pada tahapan pengajuan RUU, pembahasan bersama, dan persetujuan bersama. Jikalau Pasal 71 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan bahwa RUU penetapan Perppu dilaksanakan dengan

³⁸ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 260.

³⁹ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*.

⁴⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

⁴¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*".

mekanisme RUU pada umumnya, konsekuensinya melekat juga hak *meaningful participation* publik yang terdapat padanya. Meski tentu hak tersebut tidak dapat sama sekali terpenuhi utuh sebab masyarakat secara efektif hanya dapat berpartisipasi pada tahap pembahasan.

Pada konsistensi alur berpikir terhadap postulat mengembang dan mengempisnya fungsi legislasi sesuai tingkatan keadaan, penulis berpandangan bahwa tentunya akan sulit mengharapkan kondisi yang deliberatif ketika keadaan bahaya terjadi. Pada tataran ini, perlu ada peletakan yang proporsional antara Perppu yang dilandasi oleh Pasal 22 *an sich* dengan Perppu yang dilandasi terlebih dahulu dengan pernyataan keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD NRI 1945. Persetujuan RUU penetapan Perppu dengan landasan Pasal 12 UUD NRI 1945 yang mensyaratkan pernyataan keadaan bahaya oleh presiden akan relevan apabila dilaksanakan tanpa adanya *meaningful participation*. Hal tersebut terjadi ketika pernyataan keadaan bahaya dilakukan oleh presiden akan membawa konsekuensi beralihnya hukum normal menjadi hukum tata negara darurat.⁴² Dengan demikian, hak-hak masyarakat—sepanjang tidak menyangkut *non-derogable rights*—dapat dibatasi oleh negara.

Akan tetapi, merupakan hal yang berbeda apabila membicarakan konteks Perppu dengan landasan Pasal 22 UUD NRI 1945 *an sich*. Walaupun presiden secara subjektif menganggap telah ada hal ihwal kegentingan yang memaksa, DPR tidak serta-merta dapat menegasikan hak *meaningful participation* dalam proses persetujuan RUU penetapan Perppu. Hal tersebut dilandasi tiga argumentasi. *Pertama*, penetapan Perppu dengan dasar Pasal 22 UUD NRI 1945 *an sich* tidak membawa konsekuensi perubahan hukum tata negara normal menuju hukum tata negara darurat. Dengan demikian, Pasal 71 ayat (1) UU 12/2011 yang menyatakan pembahasan RUU penetapan Perppu sama dengan mekanisme RUU pada umumnya serta Pasal 96 UU 13/2022 yang mensyaratkan adanya *meaningful participation* pada proses pembahasan masih berlaku.

Kedua, terdapat kemungkinan undang-undang yang berasal dari Perppu menyangkut persoalan pidana, pajak, maupun pengurangan hak dasar warga negara sehingga partisipasi masyarakat yang terdampak menjadi relevan. *Ketiga*, terdapat kemungkinan bahwa Pemerintah dan DPR kembali menempuh jalur legislasi melalui Perppu ketika ada agenda RUU yang mendapat penolakan luas dari masyarakat, sehingga menghindari pemenuhan hak partisipasi yang bermakna. Kondisi ini dapat terjadi jika jalur persetujuan Perppu di DPR dipahami tidak memerlukan partisipasi publik. Situasi serupa sangat mungkin terulang ketika suatu UU dinyatakan cacat formil oleh MK karena minimnya partisipasi, lalu pemerintah menerbitkan Perppu yang kemudian disetujui DPR tanpa mempertimbangkan alasan utama MK membatalkan UU tersebut, yakni kurangnya partisipasi masyarakat seperti yang terjadi dalam kasus Perppu Cipta Kerja.

⁴² Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 297.

Dalam hemat penulis, proses persetujuan Perppu tidak sepatutnya menjadi seperti yang dibahasakan oleh Saldi Isra terhadap kewenangan persetujuan RUU di DPR pada pra-amandemen UUD NRI 1945, yakni DPR hanya berperan sebagai ‘tukang stempel’.⁴³ Pelembagaan sistem perimbangan kekuasaan menjadi penting mengingat potensi penyalahgunaan kekuasaan eksekutif yang begitu besar. Namun, praktik legislasi Perppu *status quo* cenderung menunjukkan arah sebaliknya. Sejak dibacakan Putusan MK nomor 138/PUU-VII/2009, terdapat dua belas Perppu yang dikeluarkan oleh presiden, tetapi hanya satu Perppu yang ditolak oleh DPR.⁴⁴ Walaupun tingkat penerimaan Perppu oleh DPR ini tidak sepenuhnya dapat dijadikan indikator bahwa perimbangan kekuasaan tidak terjadi, Perppu Cipta Kerja yang kontroversial, baik dari segi formil maupun materiil, tetap dapat lolos menjadi UU sebab diterimanya oleh parlemen yang didominasi oleh partai pendukung pemerintah. Hal ini menegaskan pertanyaan mengenai relevansi persetujuan oleh DPR yang kerap kali diklaim sebagai proses objektifikasi Perppu.

c. Relevansi Konsepsi Objektifikasi Perppu oleh DPR dalam Kontur Mayoritarianisme Presidensial

Konsepsi menjadi hal permulaan dalam manifestasi sebuah ketentuan hukum. Memahami hukum pada tataran tertentu tidak cukup hanya melihat bagaimana bunyi pasal, melainkan juga perlu melihat segala proses, konteks sosial, dan para aktor yang terlibat di dalamnya. Berkenaan dengan itu, Benda-Beckmann mengemukakan, bahwa:⁴⁵

“The notion of law should not be limited to state, international, and transnational law, but should be used to refer to all those objectified cognitive and normative conceptions for which validity for a certain social formation is authoritatively asserted. Law becomes manifest in many forms, and is comprised of a variety of social phenomena.”

Menyambung penalaran tersebut, Sulistyowati Irianto mengemukakan bahwa hukum tidak hanya mencakup dimensi normatif yang mengatur tindakan yang dilarang atau dibenarkan, tetapi juga dimensi kognitif. Dalam dimensi normatif, misalnya, tindakan seperti ‘mencuri’, ‘membunuh’, dan ‘korupsi’ secara eksplisit dilarang oleh hukum negara, hukum adat, maupun norma agama.⁴⁶ Namun demikian, pengertian atau persepsi tentang apa yang dimaksud dengan tindakan-tindakan tersebut dapat berbeda-beda tergantung pada

⁴³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cet. 1 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010).

⁴⁴ Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” accessed June 22, 2024, <https://jdih.dpr.go.id/setjen/index/id/Peraturan-Pemerintah-Pengganti-Undang-undang-BAGIAN-PERTIMBANGAN-DAN-DOKUMENTASI-INFORMASI-HUKUM/year/2022>.

⁴⁵ Franz von Benda-Beckmann and Keebet von Benda-Beckmann, “The Dynamics of Change and Continuity in Plural Legal Orders,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 38, nos. 53–54 (2006): 1–44, <https://doi.org/10.1080/07329113.2006.10756597>.

⁴⁶ Sulistyowati Irianto, “Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya,” in *Kajian Sosio-Legal* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), 2.

konteks politik dan budaya yang melingkupinya.⁴⁷ Dalam hal ini, memahami hukum secara utuh memerlukan pembacaan yang melampaui teks serta mempertimbangkan bagaimana hukum hidup dan dimaknai dalam realitas sosial tertentu.

Dalam konteks pembahasan, Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa DPR akan melakukan proses persetujuan terhadap penetapan Perppu oleh presiden. Dalam perkembangannya, MK kemudian menginterpretasikan bahwa proses legislasi Perppu dimulai dari proses yang memang berangkat dari subjektivitas presiden, tetapi nantinya akan diobjektifkan oleh DPR.⁴⁸ Interpretasi tersebut cenderung menempatkan bahwa persetujuan kognitif telah pasti inheren pada proses penilaian yang objektif dari DPR. Pada titik tertentu, konsepsi tersebut dapat saja relevan sepanjang komposisi partai di parlemen menunjukkan konfigurasi yang memungkinkan DPR dan presiden berdiri berhadapan-hadapan. Namun, apabila konfigurasi tersebut bergeser ke arah *presidensial mayoritas*, di mana kekuasaan eksekutif mendapat dukungan mayoritas parlemen,⁴⁹ proses persetujuan Perppu oleh DPR tidak selamanya relevan untuk disebutkan sebagai proses penilaian yang objektif.

Sistem multipartai yang sebelumnya diramalkan oleh Scott Mainwaring tidak akan kompatibel dengan sistem presidensial;⁵⁰ dalam praktiknya justru menunjukkan upaya adaptasi institusional yang signifikan. Salah satu bentuk adaptasi tersebut dianalisis secara mendalam oleh Chaisty dan koleganya melalui konsep *coalitional presidentialism*.⁵¹ Studi mereka menunjukkan bahwa dalam konteks sistem presidensial yang dihadapkan pada fragmentasi partai politik, presiden cenderung membentuk koalisi untuk memperoleh dukungan legislatif.

Temuan utama Chaisty dan koleganya menegaskan bahwa kewenangan presiden dalam membentuk kabinet memiliki peran krusial dalam membentuk konfigurasi partai-partai pendukung pemerintahan. Koalisi ini di satu sisi membawa manfaat, seperti terciptanya stabilitas politik dan inklusi berbagai kelompok kepentingan ke dalam pemerintahan. Namun di sisi lain, praktik *coalitional presidentialism* juga menimbulkan konsekuensi berupa dukungan oportunistik dari parlemen, yang pada gilirannya dapat melemahkan fungsi pengawasan dan akuntabilitas terhadap kekuasaan eksekutif.

⁴⁷ Irianto, "Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya."

⁴⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-II/2005.

⁴⁹ Djayadi Hanan, "Mayoritarianisme Presidensial," *Kompas*, March 10, 2022, <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/03/09/mayoritarianisme-presidensial>.

⁵⁰ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198–228, <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.

⁵¹ Paul Chaisty, Nic Cheeseman, and Timothy Power, "The Coalitional Presidentialism Project," in *How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems* (Brasilia: Economic and Social Research Council).

Sementara itu, peluang terjadinya kooptasi kekuasaan legislatif dalam sistem presidensial sangat mungkin terjadi. Dalam hal ini, Denny Indrayana menyoroti bahwa efektivitas sistem presidensial dapat runtuh ketika pemerintah menikmati dukungan parlemen yang terlalu besar yang hampir tidak menyisakan oposisi.⁵² Ketika presiden memegang koalisi besar di parlemen, sulit membayangkan DPR dapat bersikap objektif dalam menyetujui Perppu. Penilaian terhadap syarat kegentingan memaksa pada proses persetujuan Perppu oleh DPR dapat menjadi tidak bermakna ketika penilaian tersebut telah lebih didahului dengan kehendak politik tertentu. Terlebih sebetulnya apabila keduanya memiliki politik hukum yang sama terhadap agenda tertentu.

Sehubungan dengan itu, Pereira dkk. mengemukakan dua pendekatan teoretik dalam menjelaskan hubungan antara penerbitan *presidential decree* (Perppu) dan dinamika relasi antara eksekutif dan legislatif. Berdasarkan studi mereka terhadap negara-negara Amerika Latin yang menganut sistem presidensial, dikembangkan dua teori utama: teori *unilateralisme* dan teori *delegasi*.⁵³

Pertama, teori *unilateralisme* berangkat dari asumsi bahwa presiden menggunakan kewenangannya untuk menerbitkan Perppu sebagai upaya menghindari proses legislasi biasa, terutama dalam konteks *minority presidentialism*, yakni ketika presiden tidak memiliki dukungan mayoritas di parlemen. Dalam situasi ini, Perppu menjadi instrumen strategis untuk memaksakan kebijakan secara sepihak, mengingat proses legislasi formal berpotensi mengalami kebuntuan atau penolakan dari legislatif.

Kedua, teori *delegasi* memandang bahwa penerbitan Perppu bukanlah bentuk pengabaian terhadap kewenangan legislatif, melainkan refleksi dari adanya pelimpahan kewenangan legislatif kepada presiden. Delegasi ini biasanya terjadi ketika presiden didukung oleh koalisi parlemen yang kuat, sehingga Perppu dimaknai sebagai mekanisme percepatan proses legislasi dan pelaksanaan kebijakan yang telah memperoleh konsensus politik di antara cabang kekuasaan negara.

Dalam konteks di Indonesia, proses legislasi UU Cipta Kerja melalui penerbitan Perppu oleh presiden sebetulnya tidak bisa dilepaskan dari Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Putusan *a quo* sesungguhnya telah menyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja yang pertama). Undang-Undang tersebut telah sebelumnya disetujui bersama oleh presiden dan DPR, tetapi kemudian dibatalkan bersyarat karena permasalahan formil pembentukannya. Persetujuan bersama

⁵² Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan 'Presiden Sial' atau 'Presiden Sialan,'" paper presented at *Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI*, Bukittinggi, May 13, 2007.

⁵³ Carlos Pereira et al., "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case," *The Journal of Politics* 67, no. 1 (2005): 178–200, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>.

yang mengantarkan pada pengesahan dan pengundangan UU 11/2020 tersebut sesungguhnya telah menunjukkan politik hukum yang sama antara presiden dan DPR terhadap agenda legislasi UU Cipta Kerja. Ketika DPR perlu kembali melewati proses persetujuan Perppu yang substansinya tidak jauh berbeda, maka keputusan DPR pun tidak akan banyak berbeda.

Hal demikian dapat dipandang dalam teori delegasi yang diungkapkan oleh Pereira dkk., di mana penerbitan Perppu oleh presiden sebetulnya dipahami untuk mempercepat kebijakan yang sudah disepakati bersama. Bahkan, lebih lanjut, penerbitan Perppu oleh presiden dapat dilihat sebagai jalan pintas (*bypass*) terhadap proses formil yang mensyaratkan *meaningful participation*. Relasi semacam ini menunjukkan bahwa alih-alih menjadi penyambung lidah rakyat, DPR cenderung merepresentasikan kepentingan eksekutif dalam situasi yang dinyatakan sebagai darurat oleh pihak eksekutif. Oleh karena itu, dalam keadaan di mana kekuasaan eksekutif mendominasi, proses persetujuan Perppu oleh DPR lebih mungkin mencerminkan artikulasi kepentingan eksekutif daripada kontrol legislatif yang objektif.

Berpijak pada analisis di atas, persetujuan DPR terhadap Perppu semestinya tidak secara otomatis dimaknai sebagai proses objektifikasi yang telah selesai. Dengan kata lain, persetujuan tersebut tidak serta-merta mencerminkan suatu proses yang objektif dan bebas dari kepentingan politik. Dalam praktiknya, konfigurasi koalisi parlemen serta dinamika politik yang menyertainya sering kali memainkan peran yang lebih menentukan dibandingkan dengan pertimbangan normatif atau objektif semata.

Sekilas, perubahan pemahaman ini tampak tidak terlalu signifikan. Namun, pemahaman *status quo* yang telah mengakar kuat dalam praktik ketatanegaraan justru berpotensi menghambat ruang debat mengenai syarat *kegentingan yang memaksa* dalam pengujian formil Undang-Undang Penetapan Perppu—sebagaimana tampak dalam Putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa [3.15.1.] [...]*ruang penilaian terhadap parameter kegentingan yang memaksa hanya ada di DPR dan telah selesai ketika DPR memberikan persetujuannya [...]*.

Perluasan kewenangan MK dalam menguji Perppu tidak dapat dilepaskan dari upaya mendudukan kembali peran DPR dalam mengobjektifikasi subjektivitas Presiden. Penulis sepakat bahwa DPR memiliki kriteria konstitusional dalam menilai Perppu, yakni parameter “kegentingan yang memaksa” sebagaimana termaktub dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Namun, penerapan parameter ini memerlukan pembedaan tegas antara rezim “Bahaya Negara” (*State of Exception*) dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 dengan “Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa” (*Legislative Urgency*) dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Secara faktual, DPR memang telah menggunakan parameter Putusan MK No. 138/2009 dalam pembahasan Perppu. Kelemahan mendasar dalam proses objektifikasi di DPR saat ini adalah

absennya integrasi partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) sebagaimana diamanatkan dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Penulis berargumen bahwa DPR seharusnya menerapkan dua standar dalam pembahasan Perppu, yakni (1) menggunakan parameter MK 138/2009 untuk menilai urgensi dan (2) memastikan adanya *meaningful participation* dalam fase pembahasan rancangan UU penetapan Perppu.

Atas dasar kegagalan DPR dalam melembaga partisipasi publik tersebut, perluasan kewenangan MK menjadi logis dan konstitusional (*conditio sine qua non*). MK tidak hanya berwenang menilai konstitusionalitas materi muatan Perppu, tetapi juga harus berwenang menguji konstitusionalitas prosedur pembentukan UU penetapan Perppu. Jika DPR terbukti meloloskan Perppu menjadi UU tanpa melalui proses *meaningful participation*, padahal situasi tersebut bukan darurat perang, maka MK harus memiliki kewenangan untuk membatalkan UU tersebut karena cacat formil. Dengan demikian, perluasan kewenangan MK bukan untuk mengambil alih fungsi legislasi, melainkan untuk menjaga agar produk hukum darurat tetap tunduk pada prinsip negara hukum yang demokratis.

2. Justifikasi Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Formil Penetapan Perppu

a. Preseden Mahkamah Konstitusi dalam Ekstensi Kewenangannya

Hamdan Zoelva dalam kajiannya menuliskan bahwa dalam waktu delapan (8) tahun sejak dibentuk, MK terus menerima permohonan yang pada dasarnya mencerminkan konsep *constitutional complaint*, mengingat tidak tersedia 'pintu masuk' hukum selain melalui mekanisme *judicial review*.⁵⁴ Dalam konteks ini, MK sering kali mengakomodasi putusan yang bercorak *conditionally constitutional*, yakni putusan yang mengandung interpretasi konstitusi yang bersifat *forward-looking*, mengaitkan norma dengan kebutuhan praktik serta kemanfaatan politik dan hukum masa kini dan mendatang, bukan sekadar berpegang pada aspek legalitas formal atau original intent konstitusi (*backward-looking*).⁵⁵

Kecenderungan MK dalam memperluas makna dan jangkauan konstitusi melalui putusan-putusannya tidak hanya menunjukkan pergeseran pendekatan interpretasi, tetapi juga mencerminkan dinamika kelembagaan yang turut mendorong perluasan kewenangannya. Hal ini tampak nyata dalam dua momen penting penguatan peran MK: (a) ketika MK memperluas kewenangannya hingga dapat menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945, dan (b) ketika MK menetapkan dirinya sebagai badan peradilan pemutus sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPU Kada) permanen. Dengan demikian, praktik *judicial review*

⁵⁴ Nano Tresna A., "Hamdan Zoelva: Constitutional Complaint Jalan Terakhir Mencari Keadilan," *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, accessed May 2025.

⁵⁵ Achmad Edi Subiyanto, "Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 5 (2011): 13, <https://doi.org/10.31078/jk854>.

yang memuat unsur *constitutional complaint* dan orientasi *forward-looking* turut menjadi landasan praksis bagi ekspansi fungsional MK dalam tatanan kenegaraan Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 terkait pengujian materiil terhadap Perppu Nomor 4 Tahun 2009 yang mengubah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan bahwa MK memiliki kewenangan untuk menguji Perppu, meskipun kewenangan tersebut tidak secara eksplisit tercantum dalam UUD 1945.⁵⁶ Putusan ini menjadi pijakan yuridis penting yang memperluas ruang lingkup kewenangan MK, sekaligus memperkuat prinsip *checks and balances* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, putusan tersebut membentuk yurisprudensi yang bersifat mengikat, tidak hanya bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perkara, tetapi juga bagi lembaga-lembaga negara lainnya.

Kewenangan MK untuk menguji Perppu memiliki peran krusial dalam mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden dan mengisi kekosongan hukum dalam sistem pengawasan produk hukum eksekutif. Karena Perppu bersifat sah dan mengikat sejak diterbitkan, maka keberadaannya memiliki dampak yuridis yang signifikan. Oleh karena itu, pengujian konstusionalitas Perppu oleh MK tidak hanya memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat bagi masyarakat, tetapi juga berfungsi sebagai mekanisme pencegahan terhadap kerugian konstusional.⁵⁷

Dalam hal ini, Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai gerbang konstusional bagi MK membuka ruang bagi pengujian Perppu, sebagai berikut:⁵⁸

*"[...]. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang berkekuatan mengikat sama dengan Undang-Undang, maka terhadap norma yang terdapat dalam PERPU tersebut **Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945.** Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk menguji PERPU terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan DPR karena PERPU tersebut telah menjadi Undang-Undang [...]."*

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pengujian konstusionalitas Perppu merupakan bagian integral dari kewenangan konstusionalnya dalam melakukan *judicial review*. Dengan demikian, MK membuka ruang pengujian materiil terhadap Perppu sebagaimana terhadap undang-undang pada umumnya. Hal ini menunjukkan bahwa Perppu, meskipun bersifat sementara dan diterbitkan dalam keadaan mendesak oleh Presiden, tetap tunduk pada prinsip konstusionalitas dan dapat diuji oleh MK.

⁵⁶ Iskandar Muda, "Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstusionalitas Perppu," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 14, <https://doi.org/10.31078/jk1014>.

⁵⁷ Manunggal K. Wardaya, "Perubahan Konstitusi melalui Putusan MK: Telaah atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 8, <https://doi.org/10.31078/jk722>.

⁵⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

Selain melalui mekanisme pengujian undang-undang maupun Perppu, perkembangan kewenangan MK juga tercermin dari perannya dalam menyelesaikan PHPUKada. Peran ini menunjukkan dinamika penguatan kelembagaan MK di mana terdapat empat putusan penting yang merefleksikan konsistensi dan arah penguatan tersebut, menjadikan MK sebagai pilar utama dalam penyelesaian sengketa elektoral di tingkat daerah. Keempat putusan itu meliputi: (a) Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang menjadi basis awal pembentukan kewenangan MK dalam mengadili sengketa Pilkada; (b) Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang memberikan kewenangan sementara kepada MK hingga terbentuknya lembaga peradilan khusus untuk sengketa pilkada; (c) Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang mengintegrasikan kembali rezim Pilkada ke dalam sistem Pemilu nasional; dan (d) Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 yang menegaskan bahwa kewenangan MK dalam mengadili perkara PPHU Kada bersifat permanen.⁵⁹Keempat putusan ini secara koheren membentuk kerangka hukum yang memperlihatkan ekspansi fungsi MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam menjaga legitimasi proses demokrasi di tingkat lokal.

b. Pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi

Salah satu kewenangan esensial Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Kewenangan ini menjadi identitas utama sekaligus keistimewaan lembaga tersebut, yang sering disebut sebagai ‘mahkota’ MK.⁶⁰ Kewenangan tersebut mencakup bukan hanya pengujian undang-undang secara formal, tetapi juga penelaahan konstitusionalitas Perppu terhadap UUD 1945. Meskipun secara hierarki Perppu berada pada tingkatan yang sama dengan undang-undang⁶¹, keduanya memiliki perbedaan mendasar dalam hal prosedur pembentukannya, khususnya dalam konteks kondisi darurat konstitusional.

Lebih lanjut, dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, MK menetapkan tiga syarat kumulatif keterpenuhan agar Perppu dapat dianggap sah secara konstitusional. *Pertama*, harus ada keadaan kegentingan yang memaksa. Sehingga penyelesaian masalah hukum tidak dapat ditunda. *Kedua*, harus ada kekosongan hukum, baik karena ketiadaan peraturan yang relevan maupun karena ketentuan yang ada dianggap tidak memadai. *Ketiga*, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diselesaikan melalui prosedur legislasi normal karena prosesnya membutuhkan waktu yang lama, sementara situasi darurat membutuhkan kepastian hukum

⁵⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

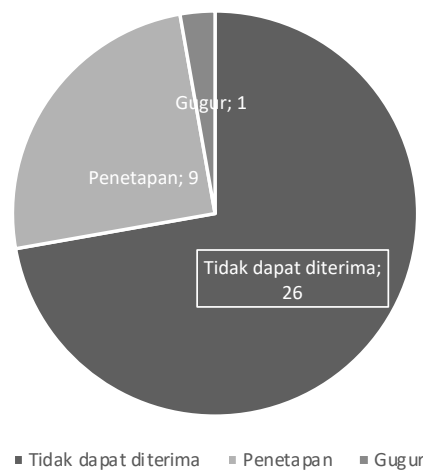
⁶⁰ Utami Argawati, “Saldi Isra: Mahkota Kewenangan MK adalah Menguji UU,” *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, accessed May 2025, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17393&menu=2>.

⁶¹ Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: PT Refika Utama, 2017), 121.

secara cepat.⁶²Ketiga syarat ini kini menjadi tolok ukur konstusionalitas Perppu dan dalam praktiknya MK secara konsisten menjadikannya sebagai yurisprudensi.

Sejak MK secara eksplisit menetapkan kewenangannya untuk menguji Perppu melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009, terjadi perubahan penting dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia. Sejak putusan tersebut hingga saat ini, terdapat 36 permohonan pengujian Perppu yang diajukan ke MK. Angka ini menunjukkan meningkatnya kesadaran konstusional masyarakat dalam mengontrol dan menguji penggunaan kewenangan legislasi darurat oleh eksekutif.

Ilustrasi 1.
Pengujian Perppu Berdasarkan Kategori Amar Putusan



Sumber: Diolah Penulis dari berbagai sumber (2025)

Namun demikian, realitas menunjukkan bahwa mayoritas pengujian Perppu berakhir dengan amar “tidak dapat diterima”, terutama disebabkan oleh hilangnya objek perkara akibat Perppu tersebut telah lebih dahulu ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR sebelum MK menjatuhkan putusannya. Dalam sejumlah perkara lainnya, permohonan dinyatakan gugur oleh MK atau ditarik kembali oleh pemohon, sehingga tidak dilanjutkan persidangannya. Bahkan, hingga kini tidak ada satu pun Perppu yang telah diperiksa hingga pokok perkara, baik untuk kemudian dikabulkan maupun ditolak. Fakta ini menunjukkan adanya ketimpangan antara jalannya proses *judicial review* dan proses legislasi yang justru mengancam efektivitas mekanisme kontrol konstusional terhadap produk hukum eksekutif.

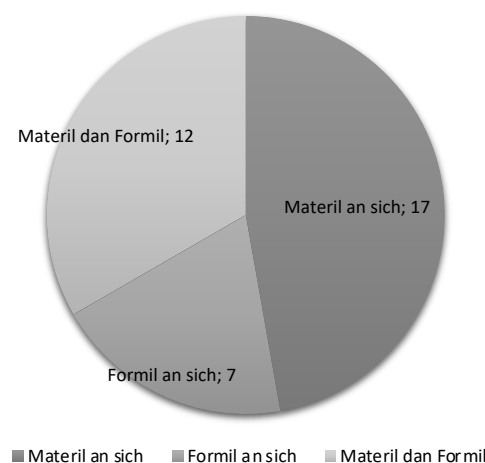
Dalam hal prosedur hukum, pengujian terhadap Perppu di MK dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

⁶² Pan Mohamad Faiz and M. Luthfi Chakim, *Peradilan Konstitusi: Perbandingan Kelembagaan dan Kewenangan Konstitusional di Asia* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 200.

sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, serta diatur lebih lanjut melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 7 Tahun 2025 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, proses pengujian dimulai setelah permohonan dinyatakan lengkap, kemudian berlanjut ke tahap sidang pendahuluan, pemeriksaan materi, pembuktian oleh para pihak, dan putusan.⁶³ Dalam praktiknya, seluruh rangkaian ini rata-rata membutuhkan waktu antara 3 hingga 6 bulan⁶⁴, tergantung kompleksitas perkara dan padatnya agenda persidangan MK. Ironisnya, jangka waktu ini selalu lebih lambat dibandingkan dengan proses pengesahan Perppu oleh DPR. Dengan kata lain, sebelum MK menyelesaikan proses pengujian, Perppu hampir pasti telah berubah statusnya menjadi undang-undang, dan permohonan otomatis kehilangan objek.⁶⁵

Gambaran ini secara visual dapat dilihat dalam ilustrasi 1: Pengujian Perppu Berdasarkan Kategori Amar Putusan, yang menunjukkan bahwa sebagian besar perkara berakhir tanpa substansi yuridis dipertimbangkan secara mendalam. Kondisi ini menimbulkan kritik terhadap efektivitas pengawasan konstitusional MK, sekaligus memperkuat urgensi untuk meninjau ulang tata waktu proses pengujian konstitusional, agar MK tetap relevan dalam mengawal penerbitan Perppu. Selain kategori amar putusan, terdapat pula variasi jenis pengujian yang diajukan terhadap Perppu. Berdasarkan 36 perkara tersebut, pengujian dilakukan dalam berbagai bentuk, mulai dari pengujian formil, pengujian materiil, hingga kombinasi keduanya.

Ilustrasi 2.
Pengujian Perppu Berdasarkan Jenis Pengujiannya



⁶³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang*.

⁶⁴ Yance Arizona et al., *Analisis Kecenderungan 20 Tahun Putusan Mahkamah Konstitusi (2003–2023)*.

⁶⁵ Baharudin Riqiey, "Urgensi Pembatasan Waktu Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurist-Diction* 6, no. 4 (2023): 16, <https://doi.org/10.20473/jd.v6i4.45660>.

Tabel 1.
Pengujian Formil *an sich* dan (Materil dan Formil) Perppu di Mahkamah Konstitusi

Nomor Perkara	Perppu	Amar Putusan
138/PUU-VII/2009	Perppu No. 4-2009 KPK	Tidak dapat diterima
145/PUU-VII/2009	Perppu 4-2008 Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK)	Tidak dapat diterima
91/PUU-XI/2013	Perppu No. 1-2013 MK	Tidak dapat diterima
92/PUU-XI/2013	Perppu No. 1-2013 MK	Tidak dapat diterima
127/PUU-XII/2014	Perppu No. 1-2014 Pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota	Tidak dapat diterima
125/PUU-XII/2014	Perppu 2-2014 Pemerintahan Daerah	Tidak dapat diterima
126/PUU-XII/2014	Perppu 2-2014 Pemerintahan Daerah	Tidak dapat diterima
119/PUU-XII/2014	Perppu 2-2014 Pemerintahan Daerah	Tidak dapat diterima
39/PUU-XV/2017	Perppu 2-2014 Pemerintahan Daerah	Tidak dapat diterima
41/PUU-XV/2017	Perppu 2-2017 Ormas	Tidak dapat diterima
48/PUU-XV/2017	Perppu 2-2017 Ormas	Tidak dapat diterima
52/PUU-XV/2017	Perppu 2-2017 Ormas	Tidak dapat diterima
58/PUU-XV/2017	Perppu 2-2017 Ormas	Tidak dapat diterima
5/PUU-XXI/2023	Perppu 2-2017 Ormas	Tidak dapat diterima
14/PUU-XXI/2023	Perppu No. 1-2020 Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)	Tidak dapat diterima
22/PUU-XXI/2023	Perppu No. 2-2022 Cipta Kerja	Tidak dapat diterima

Sumber: Diolah Penulis (2025)

Alhasil, fungsi kontrol konstitusional MK terhadap kekuasaan eksekutif dalam menerbitkan Perppu menjadi nihil. Hal ini bukan hanya merugikan prinsip *checks and balances*, tetapi juga mereduksi keberadaan MK sebagai pengawal konstitusi. Maka diperlukan pemikiran serius untuk mencari solusi atas problem kelembagaan ini. Entah dalam bentuk (a) perubahan norma hukum acara MK, agar MK dapat tetap mengadili walau objek telah berubah bentuk, atau (b) melalui pembatasan waktu bagi DPR dalam menetapkan Perppu, sehingga memberi ruang konstitusional bagi pengujian yudisial berjalan secara paralel.

Tanpa adanya koreksi struktural atau prosedural, kewenangan Mahkamah dalam menguji Perppu hanya akan menjadi ilusi konstitusional yang ada secara normatif, tetapi lumpuh secara operasional.

c. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Formil Undang-Undang Penetapan Perppu

MK memiliki peran penting sebagai mekanisme kontrol hukum dan pengawal akuntabilitas konstitusional. Salah satu bentuk nyata dari fungsi tersebut adalah kewenangan MK dalam melakukan pengujian formil terhadap penetapan Perppu.⁶⁶ Apabila merujuk pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, MK secara aktif membangun preseden yang memungkinkan perluasan cakupan pengujian terhadap Perppu dan pada saat Perppu telah ditetapkan oleh DPR menjadi undang-undang. Hal ini krusial karena transformasi Perppu menjadi undang-undang tidak terjadi secara otomatis, menutup kemungkinan adanya cacat prosedural atau formil dalam proses pembentukannya. Untuk memperjelas bagaimana MK memaknai aspek formil dalam pengujian terhadap undang-undang penetapan Perppu, berikut sejumlah putusan MK terkait pengujian formil atas penetapan Perppu.

Tabel 2. Pengujian Formil Undang-Undang Penetapan Perppu

Nomor Perkara	Undang-Undang	Amar Putusan
013/PUU-I/2003	UU No. 16-2003 Penetapan Perppu Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme	Dikabulkan
003/PUU-III/2005	UU No. 19-2004 Penetapan Perpu 1-2004 Perubahan UU No. 41-1999 Kehutanan	Ditolak
54/PUU-XXI/2023	UU No. 6-2023 Penetapan Perpu Cipta Kerja	Ditolak
40/PUU-XXI/2023	UU No. 6-2023 Penetapan Perpu Cipta Kerja	Ditolak
41/PUU-XXI/2023	UU No. 6-2023 Penetapan Perpu Cipta Kerja	Ditolak
46/PUU-XXI/2023	UU No. 6-2023 Penetapan Perpu Cipta Kerja	Ditolak
50/PUU-XXI/2023	UU No. 6-2023 Penetapan Perpu Cipta Kerja	Ditolak

Sumber: Diolah Penulis, 2025

Putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023 pada intinya diajukan untuk membatalkan pemberlakuan UU Cipta Kerja versi terbaru yang berasal dari pengesahan Perppu Cipta Kerja.

⁶⁶ Muhammad Taufiq Hafid, Willy Talentaniko, and Yudi Pratama Tanjung, "Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Amsir Law Journal* 2, no. 1 (2020): 7, <https://doi.org/10.36746/alj.v2i1.27>.

Pokok permohonan dalam perkara ini menyoroti dugaan pelanggaran prosedural dalam proses pembentukan UU tersebut, khususnya terkait dengan aspek formil yang dianggap tidak sesuai dengan ketentuan konstitusi.⁶⁷ Namun demikian, MK dalam putusan ini justru menunjukkan inkonsistensi dalam penafsiran, terutama bila dibandingkan dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang sebelumnya menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Meski objek formil yang diuji berbeda, yaitu antara UU Cipta Kerja hasil legislasi reguler dan UU hasil konversi Perppu, secara substansi kedua undang-undang tersebut memuat norma yang hampir identik dan memiliki keterkaitan konstitusional yang bersifat paralel.

Ketidakkonsistenan antara sejumlah putusan MK mencerminkan lemahnya koordinasi penalaran yuridis internal lembaga tersebut. Kondisi ini berpotensi mengikis prinsip *legal certainty* (kepastian hukum)⁶⁸ dan *substantive justice* (keadilan substantif), yang justru seharusnya dijaga secara ketat oleh MK sebagai *guardian of the constitution*.⁶⁹ Dalam praktiknya, kewenangan ini tidak dijalankan secara sempit, melainkan dengan pendekatan hermeneutik⁷⁰ yang menempatkan MK sebagai institusi yang aktif dalam melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). MK melakukan penemuan hukum tidak dipahami sekadar sebagai penerapan aturan tertulis, melainkan sebagai bentuk penafsiran terhadap norma konstitusi dalam menjawab persoalan-persoalan konstitusional yang belum atau tidak diatur secara eksplisit oleh peraturan perundang-undangan.

Kewajiban hakim untuk menemukan hukum secara tegas diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.⁷¹ Bagi hakim, ketentuan ini memberikan dasar normatif untuk mengembangkan penalaran konstitusional dalam mengisi kekosongan tafsir, termasuk ketika berhadapan dengan aturan-aturan hukum yang bersifat terbuka atau ambigu. Arti kata, putusan-putusan MK merupakan hasil dari konstruksi yuridis yang bersandar tidak hanya pada bunyi teks hukum, tetapi juga pada prinsip-prinsip dasar konstitusi serta dinamika kebutuhan masyarakat.⁷²

Penemuan hukum oleh MK tampak jelas dalam praktik pengujian Perppu. Meski peppu sebagai objek uji yang tidak secara eksplisit disebutkan secara normatif dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Tafsir ini merupakan bentuk perluasan kewenangan secara yudisial

⁶⁷ Dodi Haryono, "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): 17, <https://doi.org/10.31078/jk1843>.

⁶⁸ Bayu Dwi Anggono, "The Tenure Arrangement of Primary Constitutional Organ Leaders in Indonesian Constitutional System," *Constitutional Review* 2, no. 1: 18, <https://doi.org/10.31078/consrev212>.

⁶⁹ usat Studi Konstitusi FH Andalas, "Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 (2010): 6, <https://doi.org/10.31078/jk766>.

⁷⁰ Urbanus Ura Weruin, Dwi Andayani B., and St. Atalim, "Hermeneutika Hukum: Prinsip dan Kaidah Interpretasi Hukum," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 2-3, <https://doi.org/10.31078/jk1315>

⁷¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Pasal 5 ayat (1).

⁷² Soedikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2001), 52.

yang bersumber dari penemuan hukum, dengan menempatkan Perppu sebagai bagian dari rezim undang-undang dalam kerangka *constitutional review*. Dengan demikian, MK secara progresif mengambil peran untuk memastikan bahwa tindakan legislatif-eksekutif dalam penerbitan Perppu tetap berada dalam batas-batas konstitusional.

Perluasan kewenangan melalui penafsiran terhadap konstitusi tersebut tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum, karena dilakukan melalui proses pengujian konstitusional yang terbuka, rasional, dan berbasis argumentasi hukum yang dapat diuji publik. Dalam hal ini, MK tidak sedang merebut kewenangan legislator, melainkan menjalankan fungsi pengawasan konstitusional (*constitutional control*)⁷³ untuk menjaga supremasi UUD NRI 1945. Oleh karenanya, MK melakukan penemuan hukum sebagai perluasan cakupan objek pengujian, termasuk terhadap Perppu, yang merupakan cerminan dari tanggung jawab institusional MK dalam menegakkan keadilan konstitusional secara adaptif dan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum nasional.

Berangkat dari kerangka penemuan hukum tersebut, muncul kecenderungan MK untuk mengembangkan pendekatan *living constitution* dalam putusan-putusannya. Pendekatan ini mencerminkan pandangan bahwa konstitusi adalah dokumen hidup (*a living document*) yang penafsirannya harus senantiasa kontekstual dan berorientasi pada keberlanjutan nilai-nilai konstitusional.⁷⁴ Pendekatan *living constitution* mulai menonjol dalam praktik putusan MK, terutama ketika menyikapi perkara pengujian penetapan Perppu. Pendekatan *living constitution* mencerminkan paradigma penafsiran konstitusi yang adaptif, dinamis, dan progresif sesuai perkembangan kebutuhan sosial-politik dan tuntutan negara hukum modern.

Dengan mengadopsi pendekatan *living constitution*, MK tidak lagi membatasi dirinya hanya pada pengujian formil terhadap undang-undang hasil legislasi, tetapi juga mencakup tindakan normatif eksekutif dalam bentuk penetapan Perppu. Ini menandai perubahan penting dalam lanskap ketatanegaraan Indonesia, karena MK pada dasarnya mengisi ruang-ruang interpretatif konstitusi melalui penalaran kontekstual yang lebih fleksibel, namun tetap berorientasi pada perlindungan konstitusi dan hak-hak konstitusional warga negara.⁷⁵ Praktik ini juga menimbulkan implikasi jangka panjang, di mana MK memainkan peran sentral tidak hanya sebagai pengawal norma, tetapi juga sebagai aktor konstitusional yang dapat membentuk preseden penting dalam menentukan batas dan makna kekuasaan negara. Oleh karena itu, keberlanjutan pendekatan *living constitution* perlu selalu dikawal

⁷³ Paata Javakhishvili, "Constitutional Control over the Decisions of Ordinary Courts: Experience and Perspectives of the South Caucasus States," *J. Law* (2016): 6.

⁷⁴ David A. Strauss, *The Living Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2010), xiv.

⁷⁵ Imam Sujono, "Urgensi Penemuan Hukum dan Penggunaan Yurisprudensi dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021): 14, <https://doi.org/10.31078/jk1835>.

oleh standar penalaran hukum yang konsisten agar tidak menjadi celah bagi ketidakpastian atau bias institusional.

Selain itu, praktik MK dalam menguji Perppu sejalan dengan praktik peradilan konstitusi di berbagai negara, di mana pengadilan konstitusi memegang kewenangan untuk menilai konstitusionalitas *emergency decrees*. Misalnya, di Albania dan Spanyol, peradilan konstitusinya memeriksa proses adopsi *emergency decree* menjadi undang-undang dengan menilai apakah kriteria formal dan material untuk penerbitan tindakan darurat tersebut telah terpenuhi.⁷⁶ Hal ini menunjukkan bahwa peran MK dalam menilai objektivitas parlemen bukan hanya mungkin dilakukan, tetapi juga merupakan praktik yang lazim dan terbukti *feasible* di yurisdiksi lain.

Dalam konteks negara hukum yang demokratis, pengujian tersebut harus mencakup pula dimensi objektivitas terhadap tindakan eksekutif dan legislatif dalam merumuskan serta mengesahkan Perppu. Objektivitas ini penting untuk memastikan bahwa penerbitan Perppu bukanlah tindakan politis yang semata-mata dilakukan atas dasar kekuasaan diskresioner Presiden, melainkan suatu langkah konstitusional yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral. Objektivitas tersebut setidaknya mencakup dua pilar utama: *pertama*, penilaian atas keberadaan ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi prasyarat konstitusional Perppu sebagaimana dimuat dalam konstitusi. MK harus dapat menguji secara substantif apakah keadaan yang dijadikan dasar oleh Presiden benar-benar memenuhi unsur mendesak, luar biasa, dan tidak dapat ditunda sebagaimana telah dirumuskan dalam yurisprudensi. Tanpa pengujian terhadap unsur ini, Perppu berisiko dijadikan instrumen *bypass* terhadap proses legislasi yang deliberatif dan partisipatif, serta berpotensi mengaburkan batas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Penerapan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 sebagai pisau bedah materiil untuk memverifikasi apakah klaim 'kegentingan memaksa' Presiden berbasis pada kekosongan hukum dan kemendesakan waktu yang faktual (*evidence-based*).

Kedua, MK juga perlu menilai apakah proses pengesahan Perppu oleh DPR dilakukan melalui partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 sebagai standar audit formil guna memastikan bahwa proses transformasi Perppu menjadi Undang-Undang di DPR tidak menihilkan kedaulatan rakyat melalui pemenuhan *meaningful participation*. Partisipasi publik bukan sekadar formalitas, tetapi merupakan manifestasi dari prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dalam pembentukan norma hukum.

⁷⁶ Arta Vorpsi, "The Margin of Appreciation of the Albanian Constitutional Court on the Constitutionality of Emergency Decrees of Executive Power," in *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power: Some Reflections from National and International Law*, ed. Rainer Arnold and José Ignacio Martínez-Estay (Springer International Publishing, 2017), 8, https://doi.org/10.1007/978-3-319-55186-9_14.2017

Mahkamah harus memastikan bahwa dalam proses persetujuan Perppu menjadi undang-undang, terdapat ruang deliberatif yang cukup untuk mengakomodasi pandangan publik, termasuk kritik dari kelompok masyarakat sipil, akademisi, maupun kelompok yang terdampak langsung oleh kebijakan tersebut. Tanpa partisipasi yang substansial, legitimasi demokratis dari produk hukum tersebut menjadi lemah.

Dengan konstruksi ini, penilaian objektivitas MK menjadi utuh dan berlapis: sebuah Perppu tidak hanya harus sah atas alasan kedaruratan di mata eksekutif, tetapi juga harus sah secara legitimasi demokratis di legislatif, sehingga MK memiliki landasan konstitusional yang kokoh untuk membatalkan produk hukum tersebut apabila terbukti cacat substansi karena ketiadaan urgensi nyata, atau cacat prosedur karena diputus secara elit tanpa melibatkan partisipasi publik yang bermakna. Dengan demikian, MK tidak hanya menjalankan fungsi pengujian norma secara normatif, tetapi juga bertindak sebagai institusi yang menjaga akuntabilitas konstitusional dari setiap tindakan negara. Penilaian terhadap makna ihwal kegentingan memaksa dan partisipasi yang bermakna merupakan bentuk tanggung jawab institusional MK untuk memastikan bahwa kekuasaan negara dijalankan dalam batas-batas yang dapat dipertanggungjawabkan secara demokratis.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan rumusan masalah pertama, penulis berpendapat bahwa klaim formalistis mengenai 'objektifikasi oleh DPR' dalam interaksi antara lembaga eksekutif dan legislatif pada legislasi Perppu sepatutnya dievaluasi ulang. Usaha yang lebih kritis untuk memahami kembali konteks sosial dan politik di balik persetujuan Perppu pada gilirannya dapat memperluas argumentasi dalam mekanisme pengujian formil terhadap UU Penetapan Perppu di Mahkamah Konstitusi. Hal ini membuka kemungkinan bahwa proses persetujuan di DPR mungkin belum mencapai objektivitas yang diharapkan, terutama ketika pertimbangan politik lebih mendominasi daripada penilaian objektif terhadap keadaan kegentingan yang memaksa. Dengan demikian, pengadilan dan masyarakat mendapatkan akses yang lebih leluasa untuk memverifikasi syarat kegentingan memaksa yang bisa saja disalahgunakan oleh presiden bersama DPR. Berdasarkan rumusan masalah kedua, kombinasi antara prinsip penemuan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Kekuasaan Kehakiman dan paradigma *living constitution* tersebut menjadi fondasi yang sah secara yuridis bagi MK untuk melakukan pengujian formil atas Penetapan Perppu. Dalam pengujian formil ini, MK tidak hanya memeriksa prosedur pembentukan undang-undang secara teknis, tetapi juga melakukan objektifikasi terhadap alasan-alasan subjektif Presiden dalam menetapkan Perppu, serta keterlibatan DPR dalam memberikan persetujuan. Dengan demikian, MK

berperan penting dalam menilai apakah syarat kegentingan yang memaksa sebagai dasar konstitusional penerbitan Perppu memiliki dasar obyektif yang dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agamben, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Translated by Daniel Heller-Roazen. Stanford, CA: Stanford University Press, 2020.
- Amsari, Feri. "Keterangan Ahli dalam Sidang Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja." Keterangan ahli, n.d.
- Anggono, Bayu Dwi. "The Tenure Arrangement of Primary Constitutional Organ Leaders in Indonesian Constitutional System." *Constitutional Review* 2, no. 1 (2016). <https://doi.org/10.31078/consrev212>.
- Argawati, Utami. "Saldi Isra: Mahkota Kewenangan MK adalah Menguji UU." *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Accessed May 2025. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17393&menu=2>.
- Arizona, Yance, et al. *Analisis Kecenderungan 20 Tahun Putusan Mahkamah Konstitusi (2003–2023)*. n.d.
- Arsil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018). <https://doi.org/10.21143/vol48.no1.1593>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Bedner, Adriaan W. "Suatu Pendekatan Elementer terhadap Negara Hukum." In *Kajian Sosio-Legal*. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.
- Benda-Beckmann, Franz von, and Keebet von Benda-Beckmann. "The Dynamics of Change and Continuity in Plural Legal Orders." *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 38, nos. 53–54 (2006): 1–44. <https://doi.org/10.1080/07329113.2006.10756597>.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, and Timothy Power. "The Coalitional Presidentialism Project." In *How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems*. Brasília: Economic and Social Research Council.
- Faiz, Pan Mohamad, and M. Luthfi Chakim. *Peradilan Konstitusi: Perbandingan Kelembagaan dan Kewenangan Konstitusional di Asia*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

- Hafid, Muhammad Taufiq, Willy Talentaniko, and Yudi Pratama Tanjung. "Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Amsir Law Journal* 2, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.36746/alj.v2i1.27>.
- Halimawan, Aditya. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." Thesis, Universitas Gadjah Mada, 2023.
- Hanan, Djayadi. "Mayoritarianisme Presidensial." *Kompas*, March 10, 2022. <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/03/09/mayoritarianisme-presidensial>.
- Haryanti, Susi Dwi. "Perppu sebagai Extra Ordinary Rules Makna dan Limitasi." *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan* 2, no. 1 (2017). <https://doi.org/10.25170/paradigma.v2i01.1761>.
- Haryono, Dodi. "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021). <https://doi.org/10.31078/jk1843>.
- Hoexter, Cora. "Emergency Law." *South African Human Rights* (1990).
- Indrayana, Denny. "Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan 'Presiden Sial' atau 'Presiden Sialan'." Paper presented at *Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI*, Bukittinggi, May 13, 2007.
- Irianto, Sulistyowati. "Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya." In *Kajian Sosio-Legal*. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." Accessed June 22, 2024. <https://jdih.dpr.go.id/setjen/index/id/Peraturan-Pemerintah-Pengganti-Undang-undang-BAGIAN-PERTIMBANGAN-DAN-DOKUMENTASI-INFORMASI-HUKUM/year/2022>.
- Javakhishvili, Paata. "Constitutional Control over the Decisions of Ordinary Courts: Experience and Perspectives of the South Caucasus States." *J. Law* (2016).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang*.
———. *Putusan Nomor 003/PUU-II/2005 perihal Pengujian Materiil dan Formil atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun*

2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.

———. *Putusan Nomor 54/PUU-XXI/2023 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.*

———. *Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.*

———. *Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*

Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198–228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. 14th ed. Jakarta: Kencana, 2019.

Mertokusumo, Soedikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2001.

Mochtar, Zainal Arifin. "Keterangan Ahli dalam Sidang Perkara Nomor 40/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja." Keterangan ahli, n.d.

Mochtar, Zainal Arifin, et al. "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation." *Jurnal Media Hukum* 31, no. 2 (2024): 351–70. <https://doi.org/10.18196/jmh.v31i2.23557>.

Mochtar, Zainal Arifin, and Idul Rishan. "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

Mubdi, Umar. *Mewujudkan Partisipasi Bermakna: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan No. 54/PUU-XXI/2023*. Yogyakarta: Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UGM, 2023.

Muda, Iskandar. "Fenomena Two in One Pengujian Perppu." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018). <https://doi.org/10.31078/jk1522>.

- . “Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu.” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013). <https://doi.org/10.31078/jk1014>.
- Negretto, Gabriel L. “Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina.” *Comparative Political Studies* 37, no. 5 (2004): 531–62. <https://doi.org/10.1177/0010414004263663>.
- Neto, Octavio Amorim. *Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil*. Rio de Janeiro: Graduate Research Institute (IUPERJ), 2000.
- Pereira, Carlos, et al. “Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case.” *The Journal of Politics* 67, no. 1 (2005): 178–200. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>.
- Pusat Studi Konstitusi FH Andalas. “Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 (2010). <https://doi.org/10.31078/jk766>.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- . *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- . *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- . *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*.
- Riqiey, Baharudin. “Urgensi Pembatasan Waktu Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi.” *Jurist-Diction* 6, no. 4 (2023). <https://doi.org/10.20473/jd.v6i4.45660>.
- Rossiter, Clinton. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. With a new introduction by William J. Quirk. Routledge, 2017.
- Strauss, David A. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Subiyanto, Achmad Edi. “Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional.” *Jurnal Konstitusi* 8, no. 5 (2011). <https://doi.org/10.31078/jk854>.
- Sujono, Imam. “Urgensi Penemuan Hukum dan Penggunaan Yurisprudensi dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021). <https://doi.org/10.31078/jk1835>.
- Taib, Mukhlis. *Dinamika Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: PT Refika Utama, 2017.
- Tresna A, Nano. “Hamdan Zoelva: Constitutional Complaint Jalan Terakhir Mencari Keadilan.” *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Accessed May 2025.

Vorpsi, Arta. "The Margin of Appreciation of the Albanian Constitutional Court on the Constitutionality of Emergency Decrees of Executive Power." In *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power: Some Reflections from National and International Law*, edited by Rainer Arnold and José Ignacio Martínez-Estay. Springer International Publishing, 2017. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55186-9_14.

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

Weruin, Urbanus Ura, Dwi Andayani B., and St. Atalim. "Hermeneutika Hukum: Prinsip dan Kaidah Interpretasi Hukum." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016). <https://doi.org/10.31078/jk1315>.