

## TINJAUAN HUKUM TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBUAT PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG<sup>1</sup>

Oleh :

Gabriel Tirza Mapalieu<sup>2</sup>

Donna O. Setiabudhi<sup>3</sup>

Grace M. F. Karwur<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana kewenangan presiden dalam membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan bagaimana sanksi pelampauan kewenangan presiden dalam membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu: 1. Kewenangan Presiden dalam membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk kewenangan yang hanya dapat digunakan dalam kondisi kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, tetapi harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Jika tidak disetujui, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan tidak berlaku lagi. Pengaturan lebih lanjut juga ditegaskan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, yang menyatakan bahwa Presiden hanya dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika memenuhi tiga syarat kumulatif: (1) adanya keadaan mendesak, (2) kekosongan atau ketidakefisienan hukum, dan (3) prosedur normal pembentukan undang-undang tidak dapat ditempuh. 2. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden merupakan kewenangan khusus yang diberikan oleh Konstitusi Indonesia dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Namun, Sanksi terhadap pelampauan kewenangan tersebut dapat berupa sanksi konstitusional, seperti penolakan oleh DPR atau pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi, serta sanksi politik melalui pengawasan publik dan kritik masyarakat sipil tetapi tidak ada sanksi yang secara tegas dan khusus terhadap Presiden ketika melakukan pelampauan

kewenangan dalam membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

**Kata Kunci:** Kewenangan Presiden dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Presiden hanya dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang apabila terjadi kegentingan yang memaksa, yang mengharuskan adanya peraturan hukum yang segera diterbitkan. Setelah diterbitkan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus segera diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan.<sup>5</sup> Jika tidak disetujui, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Presiden memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kekuasaan ini tetap dibatasi oleh prinsip *checks and balances* dengan melibatkan lembaga legislatif dalam proses persetujuannya.<sup>6</sup>

Kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dilihat sebagai bentuk tanggung jawab konstitusional untuk menjaga stabilitas negara dalam situasi darurat. Namun, karena kewenangan ini cukup besar dan luar biasa, penting untuk menganalisis lebih dalam bagaimana mekanisme dan penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dilihat dari perspektif ketatanegaraan Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak hanya menjadi alat untuk menanggulangi masalah hukum yang mendesak, tetapi juga menjadi instrumen yang bisa dipertanyakan dalam hal akuntabilitas dan pengawasan oleh lembaga-lembaga negara yang lain, terutama oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Hubungan Antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah salah satu elemen penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah prinsip *checks and balances*, yang berfungsi untuk menjaga agar kekuasaan negara tidak terpusat pada satu pihak saja. Dalam konteks ini, meskipun Presiden diberi kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat tetap

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010743

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Supriyadi, I. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Konsep dan Implementasi*. (Bandung: Refika Aditama 2018) hlm 93.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 95.

memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan pengawasan dan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dikeluarkan. Sebagai contoh, setelah Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ia wajib menyerahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam waktu 30 Hari.

Kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang juga menantang kemampuan lembaga negara lainnya dalam mengawasi penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Salah satu tantangan terbesar adalah bagaimana cara memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan yang melibatkan kewenangan luar biasa ini. Pengawasan oleh lembaga-lembaga negara yang ada, seperti Komisi Yudisial atau Mahkamah Konstitusi, menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak digunakan untuk kepentingan politik tertentu, melainkan untuk kepentingan negara.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 138/PUU-VII/2009 berdasarkan putusan MK tersebut terdapat, ada tiga syarat yang menjadi parameter dalam menetapkan suatu keadaan yang genting, yakni :

1. Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau sudah ada tapi tidak memadai
3. Kekosongan hukum tersebut tidak bisa dibatasi dengan cara membuat undang-undang sesuai prosedur biasa karena akan membutuhkan waktu lama, sedangkan keadaan yang mendesak perlu kepastian untuk diselesaikan<sup>7</sup>

Dalam prakteknya Presiden membuat dan mengeluarkan atau menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ada yang sesuai dan ada juga yang tidak sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 138/PUU-VII/2009 sebagai parameter dalam keadaan genting. Maka di

bawah ini akan diuraikan contoh yang sesuai dan contoh yang tidak sesuai dengan dengan peraturan yang ada.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diterbitkan oleh Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa sesuai dengan dengan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun terdapat kritik terhadap penerbitannya yang dianggap tidak memiliki kriteria tersebut, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, dimana pada tanggal 30 Desember Tahun 2022.

Presiden Negara Republik Indonesia menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomer 2 Tahun 2022 tentang cipta kerja. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dibuat bertujuan untuk memperbaiki Undang-Undang Nomer 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>8</sup>

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja tidak memenuhi ketiga unsur tersebut:

- a) Tidak Terdapat Keadaan Mendesak, Pemerintah menyatakan bahwa kondisi global seperti ketidakpastian ekonomi dan geopolitik menjadi alasan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang . Tetapi, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diterbitkan lebih dari satu tahun setelah Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, sehingga tidak mencerminkan adanya urgensi yang mendesak. Kegentingan yang memaksa tidak bisa diartikan longgar dan hanya berdasar pada kekhawatiran subjektif pemerintah tanpa ukuran objektif.<sup>9</sup>
- b) Tidak Ada Kekosongan Hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja tetap berlaku selama dua tahun, sehingga tidak ada kekosongan hukum yang harus diisi segera melalui Perpu. Dengan demikian, alasan kekosongan hukum tidak berdasar karena norma tetap eksis dan mengikat.<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini

<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 138/PUU-VII/2009. hlm 19.

<sup>8</sup> Asshiddiqie Jimly, *Prihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pres, 2011), hlm 230.

<sup>9</sup> Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm 182.

<sup>10</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat UU Cipta Kerja*, Jurnal Konstitusi, Vol. 18, (1), 2021, hlm 101.



tidak mengisi kekosongan hukum karena norma sebelumnya masih berlaku. Pemerintah tidak membuktikan adanya kebutuhan hukum baru yang mendesak.

- c) Masih Bisa Diselesaikan Melalui Mekanisme Biasa, Masa berlaku Undang-Undang Cipta Kerja memberikan waktu cukup bagi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperbaiki pembentukan undang-undang melalui mekanisme biasa sesuai Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat masih bersidang saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diterbitkan, sehingga tidak ada alasan mendesak untuk menghindari mekanisme legislasi biasa. Fakta bahwa Dewan Perwakilan Rakyat masih aktif menunjukkan tidak ada hambatan prosedural dalam pembentukan undang-undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang seharusnya menjadi upaya terakhir dalam kondisi genting atau mendesak.<sup>11</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kewenangan presiden dalam membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang?
2. Bagaimana sanksi pelampauan kewenangan presiden dalam membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang?

## **C. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Dasar Hukum Kewenangan Presiden diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang secara tegas diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.<sup>12</sup>

Ketentuan ini memberikan ruang kepada Presiden untuk menjalankan fungsi legislatif secara terbatas dalam keadaan darurat demi menjaga kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-Undang Nomer 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 Angka 4 :

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>13</sup>

Pasal 7 Ayat (1) Huruf c :

Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.<sup>14</sup>

Pasal 7 Ayat (1) huruf c menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum.

Pasal 52 :<sup>15</sup>

- (1) Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat dapat memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.
- (3) Dalam hal Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

<sup>11</sup> Bayu Dwi Anggono, *Politik Hukum Perpu Cipta Kerja*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 20, (4), 2023, hlm 421.

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. hlm 6.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. hlm 2.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. hlm 4.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. hlm 38-39.

Pasal 52 Ini menegaskan bahwa Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, dan harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 Putusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi yurisprudensi penting dalam menentukan batas kewenangan Presiden dalam membuat Perppu. Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 22 UUD 1945 tidak memberikan diskresi penuh kepada Presiden, melainkan harus memenuhi tiga syarat kumulatif:

- (1) Adanya keadaan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat.
- (2) Undang-undang yang dibutuhkan belum tersedia atau tidak memadai.
- (3) Prosedur pembuatan undang-undang biasa tidak memungkinkan untuk segera diatasi.<sup>16</sup>

Pembuatan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang akan pengecualian dari proses legislasi yang normal, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat memiliki peran penting untuk mengawasi dan menilai kelayakan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang. Jika Dewan Perwakilan Rakyat menolak, maka Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang harus dicabut dan tidak berlaku lagi, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>17</sup>

Mahkamah Konstitusi juga dapat melakukan uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, terutama terkait validitas alasan "kegentingan yang memaksa". Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang tetap tunduk pada asas legalitas dan supremasi konstitusi. Secara normatif, kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang merupakan instrumen konstitusional untuk menjawab keadaan darurat hukum. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan kewenangan ini harus dikontrol secara ketat oleh lembaga legislatif dan yudikatif agar tidak disalahgunakan menjadi alat kekuasaan yang otoriter.

Prosedur pembuatan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang secara formal belum diatur secara rinci seperti pembuatan undang-

undang. Namun, dalam praktiknya, pembuatan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang mengikuti langkah-langkah yaitu Identifikasi dan Analisis Kegentingan, Pihak eksekutif, melalui kementerian atau lembaga terkait, mengidentifikasi adanya kegentingan yang memaksa serta kebutuhan mendesak akan peraturan yang belum diatur dalam undang-undang. Analisis ini menjadi dasar pengajuan pembuatan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.

Penerbitan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang pada dasarnya dilakukan ketika Presiden menilai bahwa terdapat keadaan darurat yang tidak dapat ditanggulangi melalui prosedur normal pembentukan Undang-Undang.<sup>18</sup> Setelah identifikasi, dilakukan penyusunan naskah akademik serta rancangan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang oleh kementerian atau lembaga teknis dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Meskipun Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang bersifat mendesak, proses penyusunannya tetap harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk kehati-hatian dan partisipasi publik yang proporsional.<sup>19</sup>

Rancangan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang kemudian dibahas dalam rapat antar-kementerian dan dilakukan harmonisasi untuk memastikan kesesuaian dengan sistem hukum nasional. Setelah harmonisasi, rancangan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang diajukan kepada Presiden untuk disahkan. Presiden akan menandatangani dan menetapkan rancangan tersebut menjadi Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang yang telah disahkan diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selanjutnya, Pengganti Undang-Undang tersebut wajib disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut untuk Peraturan Pemerintah mendapatkan persetujuan.<sup>20</sup>

Mekanisme Pengesahan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah berdasarkan pada Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu : (2) Peraturan Pemerintah itu harus

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. hlm 19.

<sup>17</sup> Bivitri Susanti, *Hukum Tata Negara: Dinamika dan Konsolidasi Demokrasi Konstitusional di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm 115.

<sup>18</sup> Indrati Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 112.

<sup>19</sup> Asshiddiqie Jimly, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 143.

<sup>20</sup> Jurnal Konstitusi, *Urgensi dan Batasan Kewenangan Presiden dalam Penerbitan Perppu*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, (2), 2020, hlm 274.



mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. Pasal ini mengatur bahwa setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan berikut, Dewan Perwakilan Rakyat berhak menyetujui dan menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Jika disetujui maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-Undang. Jika ditolak, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang. Namun demikian, kewenangan Presiden tersebut bukanlah kekuasaan yang absolut. Dalam praktik ketatanegaraan, dibutuhkan adanya parameter yang jelas untuk menentukan batas penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang agar tidak menyimpang dari prinsip negara hukum. Karena itulah, Mahkamah Konstitusi kemudian membedakan antara syarat subjektif dan objektif dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Menurut Bagir Manan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk hukum yang dapat dikeluarkan Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu, namun tetap harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang berikutnya.<sup>21</sup> Ini membedakannya dari undang-undang yang merupakan produk bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bersifat sementara karena kekuatan hukumnya tergantung pada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila tidak disetujui, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut.

Syarat subjektif berkaitan dengan penilaian Presiden secara internal terhadap adanya suatu keadaan yang dianggap mendesak dan tidak dapat ditunda. Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat subjektif adalah ekspresi dari kekuasaan diskresi Presiden untuk mengambil tindakan cepat dan menyelamatkan kepentingan negara dalam kondisi darurat. Syarat subjektif menunjuk pada kewenangan Presiden untuk menilai adanya

kegentingan memaksa. Namun penilaian ini tetap dapat dinilai oleh kekuasaan legislatif dan yudikatif.<sup>22</sup>

Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab atas stabilitas nasional. Karena itu, bila Presiden menilai telah terjadi ancaman terhadap ketertiban umum, kedaulatan, atau kelangsungan pemerintahan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bisa dikeluarkan. Namun demikian, penilaian ini bukan bersifat mutlak, karena tetap dapat dibatalkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat maupun Mahkamah Konstitusi jika dinilai tidak memenuhi kriteria objektif.

Syarat objektif didasarkan pada parameter yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan tersebut menjabarkan secara rinci tiga syarat kumulatif yang harus dipenuhi agar suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dianggap sah secara konstitusional, yaitu:

1. Adanya keadaan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Tidak adanya undang-undang yang dapat digunakan atau adanya kekosongan hukum;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi melalui prosedur legislasi biasa karena akan memakan waktu lama.

Ketiga syarat tersebut bersifat kumulatif dan harus dipenuhi seluruhnya agar penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan konstitusional. Menurut I Dewa Gede Palguna, dalam kondisi tertentu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memang diperlukan untuk mengisi kekosongan hukum, namun harus tetap dalam pengawasan : Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bukan semata tindakan politis, melainkan harus didasarkan pada kebutuhan hukum yang konkret dan objektif.<sup>23</sup> Begitu pula Maria Farida Indrati menekankan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus bersifat luar biasa (*extraordinary*), dan bukan sebagai alternatif untuk menghindari prosedur legislasi: Pemerintah tidak boleh menjadikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai jalan pintas untuk mempercepat legislasi tanpa alasan yang betul-betul mendesak.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Manan Bagir, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 119.

<sup>22</sup> Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2011), hlm 208.

<sup>23</sup> Palguna I Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2013), hlm 221.

<sup>24</sup> *Op.cit*, Indrati Farida Maria, hlm 134.

Putusan Mahkamah Konstitusi terbaru, ditegaskan bahwa kegentingan yang memaksa harus diuji secara ketat, dan Mahkamah tidak akan segan membatalkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika tidak memenuhi ketentuan objektif : Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa syarat kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah syarat yang harus diuji secara objektif, bukan semata-mata kebijakan politik.<sup>25</sup>

Batasan Konstitusional terhadap Kewenangan Presiden dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

1. Dasar Konstitusional Kewenangan Presiden Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang. Kewenangan ini merupakan bentuk kekuasaan legislatif yang bersifat darurat (*emergency power*) yang diberikan kepada Presiden, namun tetap dibatasi secara ketat oleh konstitusi.

2. Tiga Syarat Batasan Konstitusional Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 memberikan tiga syarat kumulatif yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang :<sup>26</sup>

- a. Adanya Keadaan Kegentingan yang Memaksa  
Kegentingan ini harus bersifat luar biasa, tidak normal, dan mendesak yang menuntut penanganan segera. Jika menunggu proses legislasi biasa maka akan terjadi kekosongan hukum atau kerugian yang lebih besar. Situasi yang demikian tidak dapat ditunda dan membutuhkan kepastian hukum yang cepat melalui suatu peraturan perundang-undangan.
- b. Adanya Kebutuhan Hukum yang Mendesak  
Harus terdapat kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum yang muncul dan tidak dapat diatasi oleh mekanisme hukum yang tersedia pada saat itu.

Kebutuhan hukum yang mendesak menunjukkan tidak tersedianya peraturan perundang-undangan untuk mengatur peristiwa tertentu secara tepat waktu.

- c. Adanya Kekosongan Hukum atau Ketidakterjangkauan Peraturan yang Ada  
Tidak ada undang-undang yang tersedia atau berlaku untuk menyelesaikan keadaan tersebut secara cepat, sehingga harus dilakukan intervensi hukum dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ketiadaan norma hukum yang relevan atau ketidakefisienan norma yang ada dapat menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Batasan Berdasarkan Prinsip Supremasi Konstitusi  
Kewenangan Presiden tidak absolut karena tunduk pada prinsip konstitusionalisme. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus tunduk pada norma-norma Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi. Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Tidak ada kekuasaan yang bersifat absolut dalam negara hukum yang demokratis, termasuk kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.<sup>27</sup>
4. Batasan Berdasarkan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat  
Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan. Jika tidak disetujui, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut. Ini merupakan mekanisme pengawasan legislatif terhadap kekuasaan eksekutif. Kewajiban untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menunjukkan bahwa Presiden tidak memiliki kebebasan penuh dan perlu mekanisme *check and balance*.<sup>28</sup>
5. Batasan dari Potensi Penyalahgunaan Kekuasaan

<sup>25</sup> Eryanto M, *Mahkamah Konstitusi : Perppu Harus Penuhi Prinsip Kegentingan Memaksa*, <https://www.hukumonline.com>, diakses 16 Mei 2025, Pukul 23.55 WITA.

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009. hlm 19.

<sup>27</sup> *Op.cit.* Asshiddiqie, Jimly. hlm 189.

<sup>28</sup> Ni'matul Huta, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta : FH UII Pers, 2022), hlm 289.



6. Kewenangan membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sangat rentan disalahgunakan oleh Presiden untuk meloloskan kebijakan strategis tanpa proses demokratis. Karena itu, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa setiap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat diuji secara *judicial review*. Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak memenuhi unsur kegentingan yang memaksa merupakan tindakan inkonstitusional.

#### **B. Sanksi Pelampauan Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Konstitusi Indonesia memberikan kewenangan khusus kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, dalam praktiknya, kewenangan ini seringkali menjadi kontroversial karena digunakan secara berlebihan atau tanpa dasar yang cukup kuat. Pemalpaan kewenangan Presiden dalam konteks ini mengindikasikan adanya penyalahgunaan atau pelampauan batas konstitusional yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Secara normatif, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang.

Sifatnya yang sementara dan hanya dapat diterbitkan dalam keadaan darurat, keberadaannya harus diuji oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan terdekat untuk disetujui atau ditolak. Maria Farida Indrati, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk kewenangan legislatif yang bersumber dari kekuasaan eksekutif, tetapi hanya dibenarkan dalam kondisi darurat dan harus memenuhi persyaratan ketat.<sup>29</sup>

Pelampauan kewenangan adalah tindakan penggunaan kewenangan yang melampaui batas yang diberikan oleh hukum atau dilakukan tanpa dasar hukum yang sah. Dalam konteks Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, ini terjadi ketika Presiden menggunakan diskresi konstitusionalnya untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa

memenuhi syarat “kegentingan yang memaksa”. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, hukum responsif mensyaratkan bahwa kekuasaan dijalankan dalam kerangka akuntabilitas dan legitimasi, bukan hanya legalitas.<sup>30</sup> Jika kekuasaan tersebut disalahgunakan, maka akan terjadi delegitimasi kewenangan. Dalam sistem hukum Indonesia, batasan-batasan terhadap kewenangan eksekutif menjadi penting agar tidak muncul otoritarianisme yang berkedok konstitusionalitas.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menetapkan tiga syarat kumulatif mengenai kondisi kegentingan yang memaksa : Adanya keadaan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, Kekosongan hukum atau ketidakefisienan hukum yang ada dan Tidak dapat diatasi dengan prosedur pembentukan undang-undang biasa karena memerlukan waktu lama. Jika ketiga syarat ini tidak terpenuhi, maka penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bisa dikategorikan sebagai pemalpaan kewenangan konstitusional.

Pelampauan kewenangan Presiden dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat mengakibatkan beberapa implikasi hukum, yaitu: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan berpotensi dibatalkan karena tidak memenuhi unsur konstitusionalitas, Menurunnya kredibilitas dan kepercayaan publik terhadap pemerintah, Pelanggaran prinsip *checks and balances*, yang dapat mengarah pada praktik kekuasaan yang sewenang-wenang (*abuse of power*). Menurut Jimly Asshiddiqie, setiap pelaksanaan kekuasaan negara, termasuk pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, harus tunduk pada prinsip konstitusionalisme, yaitu kekuasaan dijalankan berdasarkan dan dibatasi oleh hukum tertinggi yaitu konstitusi.<sup>31</sup>

Upaya untuk menghindari pemalpaan kewenangan Presiden dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dilakukan melalui:

1. Uji materiil di Mahkamah Konstitusi, sebagai lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan terhadap Undang Undang Dasar Tahun 1945
2. Pengawasan politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, melalui hak menolak atau menyetujui

<sup>29</sup> *Op.cit*, Indarti Farida Maria, hlm 129.

<sup>30</sup> Nonet Philippe Dkk, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper & Row, 1978), hlm 75.

<sup>31</sup> Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 54.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

3. Peran serta masyarakat sipil dan akademisi, dalam memberikan kritik dan kontrol terhadap tindakan pemerintah yang menyimpang dari prinsip konstitusi.

Pelampauan kewenangan Presiden dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme. Undang Undang Dasar Tahun 1945 telah memberikan batasan yang jelas melalui syarat "kegentingan yang memaksa". Oleh karena itu, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif wajib untuk tunduk pada ketentuan hukum dan tidak memanipulasi keadaan untuk kepentingan politik atau kekuasaan.

Bentuk Pelampauan Kewenangan Presiden dalam Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang Tidak Memenuhi Syarat Kegentingan Memaksa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan instrumen hukum yang diberikan kepada Presiden untuk menangani keadaan darurat atau luar biasa yang membutuhkan penanganan segera. Namun, dalam praktiknya, terdapat kecenderungan pelampauan kewenangan oleh Presiden ketika menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak memenuhi syarat "kegentingan yang memaksa". Hal ini menimbulkan problematika konstitusional terkait prinsip *checks and balances* dalam negara hukum.

Syarat Kegentingan yang Memaksa Menurut Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 menetapkan tiga syarat kumulatif yang harus dipenuhi agar suatu keadaan dapat dianggap sebagai kegentingan yang memaksa. Ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang Undang Dasar Tahun 1945 tidak memberikan kewenangan mutlak kepada Presiden, karena harus dibatasi oleh prinsip kegentingan yang memaksa sebagai syarat objektif yang dinilai oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>32</sup> Presiden tidak boleh secara sepihak menentukan kondisi darurat, karena jika tidak dikendalikan, kekuasaan itu bisa disalahgunakan untuk tujuan politis.<sup>33</sup>

Bentuk Pelampauan Kewenangan Presiden:

1. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Kondisi yang Tidak Mendesak Presiden dianggap melampaui kewenangannya apabila menerbitkan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam situasi yang sebenarnya tidak mendesak atau dapat diselesaikan melalui pembentukan undang-undang biasa.

2. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk Kepentingan Politik Tertentu, Ketika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang digunakan untuk kepentingan jangka pendek atau melayani agenda politik penguasa, maka hal tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan instrumen hukum konstitusional. Dalam praktik, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang seringkali menjadi sarana untuk menghindari perdebatan legislatif yang panjang, padahal tidak semua masalah dapat disebut sebagai kegentingan yang memaksa.<sup>34</sup>
3. Tidak Terpenuhinya Kekosongan Hukum, Apabila aturan hukum yang relevan sudah ada namun Presiden tetap menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka hal tersebut menunjukkan adanya pelampauan terhadap prinsip hukum tata negara. Presiden tidak bisa mengklaim kekosongan hukum secara sepihak. Harus ada penilaian objektif bahwa undang-undang yang berlaku memang tidak dapat mengatur keadaan tersebut.<sup>35</sup>

Konsekuensi Pelampauan Kewenangan :  
Konsekuensi dari pelampauan kewenangan Presiden dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Batalnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang secara hukum apabila ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau dibatalkan Mahkamah Konstitusi, Timbulnya preseden negatif dalam praktik ketatanegaraan, Pelanggaran terhadap prinsip negara hukum (*rule of law*) dan demokrasi konstitusional.<sup>36</sup>

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dilakukan secara hati-hati dan berdasarkan prinsip konstitusionalitas. Presiden tidak memiliki kekuasaan absolut dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Apabila ketentuan konstitusional dilanggar, maka hal tersebut merupakan bentuk pelampauan kewenangan yang harus dikoreksi oleh lembaga pengawas, terutama Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sanksi konstitusional dan/atau sanksi politik terhadap Presiden yang melampaui kewenangan

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm 274.

<sup>33</sup> *Op.cit*, Indrati Frida Maria, hlm 160.

<sup>34</sup> Isra Saldi, *MK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta Konstitusi Press, 2010), hlm 185.

<sup>35</sup> Huda Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm 245.

<sup>36</sup> *Op.cit*, Indrati Frida Maria, hlm 92



dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berkaitan erat dengan prinsip *checks and balances*, serta pengawasan lembaga legislatif dan yudikatif atas tindakan eksekutif. Penjelasan lengkapnya sebagai berikut:

1. Pelampauan Kewenangan Presiden dalam Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Presiden hanya boleh menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam:

- a) Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945,
- b) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, Menegaskan bahwa terdapat 3 syarat kumulatif agar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sah diterbitkan:<sup>37</sup>

1. Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum;
2. Hukum yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai;
3. Keadaan mendesak tersebut tidak dapat diatasi dengan prosedur pembentukan Undang-Undang biasa. Jika ketiga syarat ini tidak terpenuhi, maka penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dianggap sebagai pelampauan kewenangan konstitusional oleh Presiden.

2. Sanksi Konstitusional

Sanksi konstitusional adalah bentuk pertanggungjawaban Presiden secara hukum tata negara. Terdiri atas:

- a. Penolakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Sanksi Politik

Sanksi politik adalah pertanggungjawaban Presiden di ranah politik, terutama di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat dan publik.

- a. Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat oleh DPR
- b. Pemakzulan (*Impeachment*)

Pelampauan kewenangan dalam membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dianggap sebagai perbuatan tercela atau pelanggaran konstitusi jika terbukti berdampak luas dan merugikan negara, Prosesnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan usul pemberhentian kepada Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutus pelanggaran tersebut, Jika terbukti, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden.<sup>38</sup>

Presiden yang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang secara sewenang-wenang berisiko kehilangan legitimasi politik di hadapan rakyat. Ini bisa berdampak pada penurunan kepercayaan publik, tekanan politik, hingga tuntutan mundur.<sup>39</sup>

Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 menjadi preseden penting dalam menentukan batasan kewenangan Presiden dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Sanksi terhadap Presiden yang melampaui kewenangan dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terdiri dari: Jenis Sanksi Bentuk Penjelasan Konstitusional Penolakan Dewan Perwakilan Rakyat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak disahkan, otomatis batal.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden memang merupakan kewenangan konstitusional, namun dibatasi oleh syarat objektif dan subjektif. Ketika Presiden melampaui kewenangan tersebut, terdapat berbagai bentuk sanksi yang dapat dikenakan, baik konstitusional, politik, maupun moral. Penolakan Dewan Perwakilan Rakyat, pengujian Mahkamah Konstitusi, serta ancaman pemakzulan merupakan bentuk mekanisme pengawasan dan pengimbangan kekuasaan dalam negara hukum demokratis.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang aecara yuridis hanya dapat diterbitkan oleh Presiden apabila memenuhi syarat sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa syarat "kegentingan yang memaksa" harus memenuhi tiga kriteria, yaitu Adanya keadaan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, Undang-undang yang

<sup>37</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009. hlm 19.

<sup>38</sup> Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2007), hlm 87.

<sup>39</sup> Huda Ni'matul, *Kewenangan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Yogyakarta: FH Press, 2010), hlm 122.

dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum.<sup>40</sup>

Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara biasa karena memerlukan waktu yang lama. Akibat Hukum Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Diterbitkan Tanpa Dasar Kegentingan yang Memaksa :

- a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dapat Dibatalkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan. Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa sidang berikutnya, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan tidak berlaku lagi secara hukum. Dalam hal ini, pembatalan tersebut bersifat politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tanpa menilai secara substansial syarat kegentingan yang memaksa. Apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut secara hukum tidak berlaku, dan Pemerintah wajib mencabutnya.<sup>41</sup>
- b. Dapat Dibatalkan Melalui Uji Materiil oleh Mahkamah Konstitusi, Masyarakat atau pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan uji materiil terhadap ke Mahkamah Konstitusi. Jika Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa syarat kegentingan yang memaksa tidak terpenuhi, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, termasuk menilai ada atau tidaknya kegentingan yang memaksa sebagai syarat formil.<sup>42</sup> Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan beberapa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dianggap tidak memenuhi syarat formil,

seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, di mana Mahkamah konstitusi menyatakan bahwa Presiden tidak dapat sewenang-wenang menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa memenuhi syarat yang ketat.

- c. Implikasi terhadap Norma dan Peraturan Turunan, Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dinyatakan tidak sah karena tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa, maka seluruh norma hukum yang bersumber dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut juga kehilangan legitimasi hukum. Hal ini berdampak pada kebijakan atau tindakan administratif yang telah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dibatalkan tersebut. Pembatalan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi membawa konsekuensi hukum terhadap semua tindakan administratif yang dilakukan berdasar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Harus dilakukan upaya pemulihan terhadap status hukum yang telah dirugikan.<sup>43</sup>

#### 4. Tanggung Jawab Konstitusional Presiden

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa dasar kegentingan yang memaksa juga berpotensi mengarah pada penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) oleh Presiden. Dalam sistem hukum Indonesia, meskipun tidak ada mekanisme pemakzulan secara langsung hanya karena menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun secara politik dapat menurunkan legitimasi Presiden, khususnya jika tindakan tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusional. Menurut pendapat Denny Indrayana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah bentuk kekuasaan legislatif yang diberikan secara temporer kepada Presiden. Jika disalahgunakan, ini adalah bentuk penyimpangan kekuasaan yang dapat dipersoalkan secara konstitusional dan politik.<sup>44</sup> Dengan demikian, akibat hukum dari penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa dasar kegentingan yang memaksa meliputi Pembatalan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses persetujuan, Pembatalan oleh Mahkamah

<sup>40</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009. hlm 19.

<sup>41</sup> Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm 159.

<sup>42</sup> *Op.cit.*, Indrati Farida Maria, hlm 198.

<sup>43</sup> Falaakh, M. Fajrul. *Kewenangan Presiden dalam Penerbitan Perppu: Studi Konstitusional*. Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No. 3, 2019, hlm 103.

<sup>44</sup> Indrayana Denny, *Negara dalam Perubahan: Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2018), hlm 210.



Konstitusi melalui uji materiil. Kehilangan kekuatan mengikat terhadap peraturan turunan dan tindakan administratif, dan Potensi penurunan legitimasi Presiden secara politik dan konstitusional.

Perlindungan Prinsip Supremasi Konstitusi dalam Menghadapi Pelampauan Kewenangan oleh Presiden dalam Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Supremasi konstitusi merupakan prinsip dasar dalam sistem ketatanegaraan yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini dijamin dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, setiap tindakan penyelenggara negara, termasuk Presiden, harus sesuai dengan ketentuan konstitusi.

Prinsip supremasi konstitusi mengandung makna bahwa semua bentuk peraturan perundang-undangan dan tindakan pejabat negara tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Jika terdapat pelanggaran atau pelampauan kewenangan, maka lembaga yang diberi wewenang harus bertindak untuk mengoreksi atau membatalkan tindakan tersebut. Menurut Jimly Asshiddiqie Prinsip supremasi konstitusi memastikan bahwa kekuasaan negara dibatasi dan dikendalikan oleh konstitusi agar tidak disalahgunakan.<sup>45</sup> Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang apabila terdapat kepentingan yang memaksa. Namun kewenangan ini tidak bersifat absolut, karena harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang kemudian dapat diuji oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi.

Mekanisme Perlindungan terhadap Supremasi Konstitusi :

#### 1. Peran Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) memiliki peran penting dalam mengawal prinsip supremasi konstitusi. Mahkamah Konstitusi dapat menguji materiil Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai kontrol yudisial terhadap pelampauan kewenangan Presiden. Menurut Maria Farida Indrati,

Mahkamah Konstitusi memainkan peranan kunci dalam menjaga konstitusionalitas produk hukum Presiden, termasuk Pemerintah Pengganti Undang-Undang, agar tidak menyimpang dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>46</sup>

#### 2. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya. Jika Dewan Perwakilan Rakyat menolak, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut. Fungsi ini memberikan ruang *check and balance* terhadap tindakan eksekutif agar tidak sewenang-wenang menggunakan kewenangannya. Dalam praktiknya, Dewan Perwakilan Rakyat seringkali kurang optimal menjalankan pengawasan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, terutama bila mayoritas partai mendukung Presiden. Maka dari itu, partisipasi publik dan tekanan masyarakat sipil sangat diperlukan.

#### 3. Kontrol Publik dan Peran Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil, akademisi, dan media massa juga berperan penting dalam mengawasi dan menilai kewenangan Presiden. Dalam sistem demokrasi, keterlibatan masyarakat menjadi sarana penting menjaga supremasi konstitusi dari potensi pelanggaran. Seperti disebutkan oleh Sri Soemantri, Konstitusi hanya akan efektif jika masyarakat menjaganya secara aktif melalui kontrol terhadap kekuasaan negara.<sup>47</sup> Prinsip supremasi konstitusi merupakan pilar utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis dan berlandaskan hukum. Dalam menghadapi potensi pelampauan kewenangan oleh Presiden dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, mekanisme perlindungan dilakukan melalui peran Mahkamah Konstitusi, pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, serta partisipasi masyarakat. Tanpa perlindungan terhadap prinsip ini, negara hukum akan bergeser menjadi negara kekuasaan.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Kewenangan Presiden dalam membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk kewenangan yang hanya dapat digunakan dalam kondisi kepentingan yang memaksa sebagaimana

<sup>45</sup> Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm 67.

<sup>46</sup> *Op.cit*, Indarti Farida Maria, hlm 145.

<sup>47</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2003), hlm 212.

diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang, tetapi harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Jika tidak disetujui, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan tidak berlaku lagi. Pengaturan lebih lanjut juga ditegaskan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, yang menyatakan bahwa Presiden hanya dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika memenuhi tiga syarat kumulatif: (1) adanya keadaan mendesak, (2) kekosongan atau ketidakefisienan hukum, dan (3) prosedur normal pembentukan undang-undang tidak dapat ditempuh.

2. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden merupakan kewenangan khusus yang diberikan oleh Konstitusi Indonesia dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Namun, Sanksi terhadap pelanggaran kewenangan tersebut dapat berupa sanksi konstitusional, seperti penolakan oleh DPR atau pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi, serta sanksi politik melalui pengawasan publik dan kritik masyarakat sipil tetapi tidak ada sanksi yang secara tegas dan khusus terhadap Presiden ketika melakukan pelanggaran kewenangan dalam membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

#### **B. Saran**

1. Presiden sebaiknya mematuhi secara ketat syarat-syarat konstitusional dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang agar tidak terjadi pelanggaran kewenangan. DPR perlu meningkatkan peran pengawasannya dengan menilai secara kritis urgensi dari setiap Peraturan yang diterbitkan. Mahkamah Konstitusi juga diharapkan konsisten dalam menafsirkan syarat “kegentingan yang memaksa” untuk mencegah penyalahgunaan. Di samping itu, diperlukan pengaturan yang lebih rinci dalam undang-undang terkait prosedur dan parameter penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Masyarakat dan kalangan akademisi juga perlu berperan aktif dalam mengawasi dan mengkritisi penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai bentuk partisipasi menjaga prinsip negara hukum dan supremasi

konstitusi.

2. Pemerintah perlu memperjelas batasan konstitusional dan pedoman teknis penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan. DPR dan Mahkamah Konstitusi juga harus diperkuat perannya dalam mengawasi serta menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, disertai peningkatan transparansi dan partisipasi publik dalam proses pembentukan, dan kiranya kedepannya dapat dibentuk peraturan khusus untuk mengatur batasan presiden dalam melakukan kewenangannya terlebih dalam memuat peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **A. Buku**

- Asshiddiqie, Jimly. (2015). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2011).
- Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007).
- Asshiddiqie Jimly, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- Bivitri Susanti, *Hukum Tata Negara: Dinamika dan Konsolidasi Demokrasi Konstitusional di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).
- Huda Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016).
- Huda Ni'matul, *Kewenangan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Yogyakarta: FH Press, 2010).
- Isra Saldi, *MK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta Konstitusi Press, 2010).
- Indrati Farida Maria, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Indrayana Denny. *Negara dalam Perubahan: Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2018).
- Manan Bagir, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).
- Ni'matul Huta, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta : FH UII Pers, 2022)
- Nonet Philippe Dkk, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978).
- Palaguna I Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2013)



Supriyadi, I. Sistem Pemerintahan Indonesia: Konsep dan Implementasi. (Bandung: Refika Aditama 2018).

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung: Alumni, 2003).

#### **B. Jurnal**

Bayu Dwi Anggono, *Politik Hukum Perpu Cipta Kerja*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 20, (4), 2023.

Falaakh, M. Fajrul. *Kewenangan Presiden dalam Penerbitan Perppu: Studi Konstitusional*. Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No. 3, 2011.

Jurnal Konstitusi, *Urgensi dan Batasan Kewenangan Presiden dalam Penerbitan Perppu*, Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 2, 2020

Zainal Arifin Mochtar, *Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat UU Cipta Kerja*, Jurnal Konstitusi, Vol. 18, (1), 2021.

#### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 138/PUU-VII/2009

#### **D. Internet**

Eryanto M, *Mahkamah Konstitusi : Perppu Harus Penuhi Prinsip Kegentingan Memaksa*, <https://www.hukumonline.com>, diakses 16 Mei 2025, Pukul 23.55 WITA.