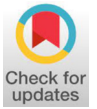




Constitutional Interpretation: Criteria for the Issuance of Government Regulations in Lieu of Law in Constitutional Court Decisions (2003-2023)



Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)

Mohammad Agus Maulidi 

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Mohammad Agus Maulidi
[✉ maulidi.fhuiu@gmail.com](mailto:maulidi.fhuiu@gmail.com)

History:

Submitted: 07-06-2023
Revised: 17-04-2025
Accepted: 01-06-2025

Keyword:

Constitutional Court Decisions; Constitutional Court; Constitutional Interpretation; Criteria for Regulation Formation; Government Regulation in Lieu of Law.

Kata Kunci:

Kriteria Pembentukan Peraturan; Mahkamah Konstitusi; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Putusan Mahkamah Konstitusi; Tafsir Konstitusional.

Abstract

Over-reliance on Constitutional Court Decision No. 138/PUU-VII/2009 as the primary benchmark for Government Regulations in Lieu of Law has led to overlooking other final and binding decisions from 2003-2023 that also established issuance criteria. This research analyzes the legitimacy and formation criteria for these regulations, examining multiple Constitutional Court decisions from 2003-2023. Using a juridical-normative and case-law approach, this study finds the Constitutional Court has established multiple material and formal criteria for the issuance and substantive content of Government Regulations in Lieu of Law. These criteria mandate such regulations as a last resort for compelling urgencies, adhering to legal certainty and constitutional principles. Presidential subjectivity in issuing Government Regulations in Lieu of Law is thereby limited by these Constitutional Court-established criteria. Differing criteria across Constitutional Court decisions are construed as jurisprudential refinement and adaptation to evolving state governance needs, complementing previous rulings.

Abstrak

Ketergantungan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 sebagai tolok ukur utama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengakibatkan terabaikannya putusan final mengikat lain periode 2003-2023 yang juga menetapkan kriteria penerbitan. Penelitian ini menganalisis legitimasi dan kriteria pembentukan peraturan tersebut, mengkaji beragam putusan Mahkamah Konstitusi periode 2003-2023. Melalui metode yuridis-normatif dan pendekatan yurisprudensi, studi ini menemukan Mahkamah Konstitusi telah menetapkan berbagai kriteria materiil dan formil untuk penerbitan serta muatan substantif Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Kriteria ini mengamankan peraturan tersebut sebagai upaya terakhir untuk kepentingan memaksa, dengan tetap mematuhi kepastian hukum dan prinsip konstitusi. Subjektivitas Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang karenanya dibatasi oleh kriteria Mahkamah Konstitusi ini. Perbedaan kriteria dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai penyempurnaan yurisprudensi dan adaptasi kebutuhan penyelenggaraan negara yang dinamis, melengkapi putusan sebelumnya.



Copyright © 2025
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.

 <https://doi.org/10.31078/jk2224>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) hingga saat ini masih menjadi kewenangan mutlak dan istimewa bagi presiden yang bersumber dari Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dikatakan sebagai kewenangan istimewa, mengingat kedudukan perppu yang setingkat undang-undang sehingga harusnya dibentuk bersama DPR sebagai cabang kekuasaan legislatif yang diidealkan sebagai representasi rakyat dalam konsep demokrasi perwakilan, namun proses pembentukan perppu hanya melalui mekanisme peraturan pemerintah yang merupakan ranah kewenangan presiden, sedangkan kedudukannya setingkat undang-undang.¹

Kewenangan penetapan perppu ini menjadi suatu ironi dalam penyelenggaraan Negara Indonesia pasca reformasi yang berkomitmen meneguhkan semangat konstitusionalisme sebagai bentuk ekspresi traumatis atas pemerintahan sebelum reformasi yang terbukti melahirkan kekuasaan otoriter.² Titik singgungnya dapat merujuk pada konsepsi Clinton Rossiter ikhwal *Constitutional Dictatorship*, bahwa salah satu cirinya adalah adanya delegasi kekuasaan pembentukan undang-undang (*delegated legislation*) kepada presiden secara sementara atas dasar kondisi darurat.³ Padahal di sisi yang lain, menurut John Reynolds, penggunaan instrumen darurat negara justru memperburuk ketegangan diskursus antara pemerintahan yang tak terbatas atau kebebasan rakyat.⁴ Pada konteks Indonesia, dikorelasikan dengan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai landasan yuridis pembentukan Perppu, presiden mempunyai kuasa yang tak terbatas untuk menafsirkan klausul “hal ikhwal kegentingan memaksa” sebagai syarat penetapan Perppu,⁵ sedangkan kekuasaan tanpa batas adalah perlawanan dengan prinsip konstitusionalisme.⁶ Posisi diametral kewenangan

¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 131.

² Muja'hidah dan Leli Tibaka, “Pembatasan Masa Jabatan Presiden dalam Perspektif Konstitusi: Menghindari Otoritarianisme di Era Demokrasi” *Jurnal Konstitusi* 21, No. 4 (2024): 682. <https://doi.org/10.31078/jk2148>.

³ Clinton Rositter, “*Constitutional Dictatorship*” dalam Rahayu Prasetyaningih, “Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945” *Jurnal PJIH* 4, No. 2 (2017): 271. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3>.

⁴ John Reynolds, “*The Long Shadow Of Colonialism: The Origins Of The Doctrine Of Emergency In International Human Rights Law*” *Comparative Research in Law & Political Economy* 6, No. 5, (2010): 2. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1625395>.

⁵ Secara teoretis, Bagir Manan merumuskan karakter kegentingan memaksa yang harus memenuhi 2 (dua) ciri umum, yaitu adanya krisis yang menimbulkan kegentingan yang sifatnya mendadak (*a grave and sudden disturbance*) dan kemendesakan (*emergency*) yang menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Lihat Farhan Adhitiya Nisfu Ramadhan dan Surya Perdana, “Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Masa Reses” *Unes Law Review* 6, No. 3 (2024): 9132. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>

⁶ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum” *PJIH* 4, No. 2, (2017): 236. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>. Hakikat konstitusionalisme yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah yang didasarkan pada konstitusi. Lihat dalam Cipto Prayitno, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2 (Juni 2020): 467. <https://doi.org/10.31078/jk17210>

yang diberikan secara mutlak kepada presiden dengan spirit konstitusionalisme terutama dalam bentuk kekhawatiran terjadinya penyalahgunaan kekuasaan serta pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara.⁷ Tidak menutup kemungkinan, ruang tafsir yang sedemikian luas atas kegentingan memaksa akan dijadikan celah bagi penafsir untuk bertindak sewenang-wenang sekaligus mengakomodasi kepentingan yang memaksa.⁸ Dalam banyak kasus, terbukti bahwa alasan mengatasi keadaan darurat justru menjadi jalan bagi penguasa untuk melancarkan semangat otoritarianisme sekaligus membunuh demokrasi secara samar.⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁰ Pasal 22 UUD 1945 termasuk dalam kategori *objective wording* sebagaimana dikonstruksikan oleh Cora Hoexter. Maknanya adalah penentuan keadaan darurat negara tidak hanya menjadi subyektifitas presiden, namun juga bergantung pada peran lembaga perwakilan di dalamnya. Pada konteks Indonesia, hak presiden untuk menetapkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa sehingga ditetapkan suatu perppu, tidak menghilangkan fungsi dan peran pengawasan DPR. Peran DPR dimaksud yaitu keputusan untuk menerima suatu perppu sehingga berlaku menjadi undang-undang, atau menolak sehingga perppu harus dicabut. Pada titik ini, penulis sependapat dengan kerangka konsep tersebut. Namun, menjadi penting untuk diperhatikan, bahwa peran DPR atas suatu perppu dalam kerangka hukum Indonesia, baru diberikan ketika perppu tersebut telah diajukan kepada DPR pada sidang yang berikut. Padahal, perppu telah resmi berlaku dan dapat dijadikan dasar hukum untuk mengambil suatu tindakan tertentu sejak ditetapkan oleh presiden kendatipun belum mendapat persetujuan DPR. Artinya, selama interval waktu penetapan perppu di bawah subyektifitas presiden hingga persidangan berikut, perppu sah sebagai hukum positif yang tentu menimbulkan norma hukum baru, dan sebagai norma hukum baru, akan menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru.¹¹

Celah bahaya kewenangan penetapan perppu terhadap semangat konstitusionalisme tersebut, tidak berarti bahwa kewenangan penetapan perppu harus ditiadakan. Kewenangan itu wajib diberikan sebagai pranata hukum darurat yang harus selalu disandingkan dengan pranata hukum normal. Keduanya adalah keniscayaan, yang oleh John Ferejohn disebut

⁷ Laode Harjudin, "Ambivalensi Kekuasaan Prerogatif Presiden Pasca Amandemen Konstitusi" *JISI* 1, No. 1 (2020): 28. [10.15408/jisi.v1i1.17104](https://doi.org/10.15408/jisi.v1i1.17104).

⁸ Ricca Anggraini dan Indah Mutiara Sari, "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum". *Jurnal Crepido* 2, No. 1 (Juli 2020): 38. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.1.35-45>.

⁹ Adolf Hitler di Jerman, Indira Gandhi di India, Ferdinand Marcos di Filipina adalah beberapa contoh pemimpin yang memanfaatkan keadaan darurat untuk melancarkan kedikatorannya. Steven Levitsky dan Daniel Ziblitz, *How Democracies Die*, terjemahan oleh Zia Anshor (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2019), 74-76.

¹⁰ Cora Hoexter, "Emergency Law" dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 12-13.

¹¹ Achmad Edi Subiyanto, "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" *Lex Jurnalica* 11, No. 1 (April 2014): 9. <https://doi.org/10.47007/lj.v11i1.385>.

sebagai dualisme konstitusional.¹² Pemberian kewenangan tersebut adalah untuk mengatasi kegentingan yang tidak terduga dan tidak dapat diatasi dengan pranata hukum biasa. Tujuannya adalah untuk mengembalikan keadaan negara kembali normal.¹³ Karakteristik yang melekat adalah sifat kesementaraannya, yaitu hanya berlaku dalam keadaan darurat dan tidak boleh membawa kepada kenormalan baru, mengingat substansinya yang mengesampingkan atau mengecualikan prinsip-prinsip hukum yang berlaku normal.¹⁴ Hukum yang berlaku dalam keadaan darurat memiliki standar etis dan moralitas yang berbeda dengan hukum yang berlaku ketika keadaan normal.¹⁵ Karena itu, presiden terutama dalam konteks Indonesia yang posisinya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yang dengan demikian tanggung jawab tertinggi atas penyelenggaraan negara melakat padanya, diberikan kewenangan penetapan perppu agar dapat sesegera mungkin mengembalikan negara pada posisi normal dalam hal terjadi kegentingan.¹⁶

Dengan segala kekuasaan mutlak presiden dan persinggungannya dengan semangat konstitusionalisme, namun kebutuhan konstitusional menuntut untuk tetap memberikan kewenangan penetapan perppu, maka penataan penetapan perppu mutlak dibutuhkan. Pada perjalanannya, Mahkamah Konstitusi (MK) mengambil peran untuk turut melakukan penataan penetapan perppu. Melalui Putusan 138/PUU-VII/2009 misalnya, MK menentukan batasan hal ikhwal kegentingan memaksa sehingga presiden dapat menetapkan perppu, serta peluang perppu untuk dapat diajukan pengujian ke MK. Tentu ini menjadi angin segar karena dapat menutup kran potensi kerugian konstitusional warga negara atas pemberlakuan perppu, sekaligus menghindari potensi inkonstitusionalitas perppu. Meskipun memang harus diakui bahwa peluang tersebut masih mengandung celah, mengingat tidak semua perppu akan secara otomatis diuji, namun menunggu adanya pihak yang mengajukan ke MK. Tanpa ada pemohon, MK pun tidak dapat menguji hingga membatalkan perppu yang inkonstitusional sekalipun.

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 inilah, dalam banyak literatur, yang sering kali, bahkan seolah menjadi satu-satunya indikator atau tolok ukur untuk menilai kelayakan ditetapkannya perppu. Bagi presiden, kriteria kegentingan yang memaksa berdasarkan putusan tersebut sering kali disebutkan di dalam penjelasan suatu perppu untuk menegaskan

¹² John Ferejohn and Pasquale Pasquino, "The Law of The Exception: A Typology of Emergency Powers" *International Journal of Constitutional Law* 2, No. 4 (1 April 2004): 234. <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.

¹³ Kim Lane Scheppele, "Law in Time of Emergency: State of Exception and The Temptations od 9/11" *Journal of Constitutional Law* 6, No. 5 (Mei 2004): 1004. <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol6/iss5/4>.

¹⁴ Anna Jonsson Cornell and Janne Salminen, "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland" *German Law Journal* 19, No. 2 (Mei, 2018): 220. <https://doi.org/10.1017/S2071832200022677>.

¹⁵ Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Daruat" *Jurnal Media Hukum* 21, No. 1 (Juni 2014): 60. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.

¹⁶ Lutfil Ansori, "Regulation in Lieu of Statutes in States of Emergency in Indonesia" *Prophetic Law Review* 4, No. 1 (Juni 2022): 23. 10.20885/PLR.vol4.iss1.art2.

bahwa perppu dimaksud telah memenuhi syarat untuk ditetapkan.¹⁷ Padahal, putusan tersebut hanyalah salah satu di antara beberapa putusan MK yang memberikan implikasi terhadap pilihan kebijakan (politik hukum) penetapan perppu. Adapun putusan lain cenderung terabaikan, atau sekurang-kurangnya tidak menjadi pertimbangan dalam setiap penetapan perppu. Tentu ini menjadi masalah yang harus mendapat perhatian serius, mengingat putusan MK bersifat final dan mengikat yang harus dipatuhi oleh semua pihak. Putusan yang diabaikan atau tidak diikuti hanya akan menjadi macan kertas yang menghiasi lembaran negara, tegas di atas tulisan namun tumpul pada tataran pelaksanaan. Ini tidak boleh dibiarkan karena MK sebagai lembaga peradilan, meletakkan putusan sebagai mahkotanya. Pengabaian terhadap putusan, sama halnya menurunkan mahkota MK. Pada tataran filosofis, bila sepakat bahwa MK adalah anak kandung reformasi dan manifestasi dari peneguhan konstitusionalisme dan negara hukum yang diformulasikan secara institusional dan konstitusional, maka pengabaian terhadap putusan MK adalah bentuk penghinaan terhadap cita negara hukum.

Berangkat dari uraian di atas, dalam penelitian ini akan dianalisis secara spesifik mengenai beberapa putusan MK dalam kurun waktu 2003-2023 yang seharusnya berpengaruh terhadap politik hukum penetapan perppu oleh presiden. Harapannya, pertimbangan pembentukan perppu yang mensyaratkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak hanya merujuk pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 saja, namun semua putusan MK yang memberikan kriteria dan rambu-rambu penetapan perppu menjadi dasar pertimbangan bagi presiden. Selain untuk memberikan pembatasan ketat bagi presiden dalam menetapkan perppu, hal ini juga merupakan upaya untuk meneguhkan sifat final dan mengikat seluruh putusan MK.

Penting untuk juga ditegaskan, bahwa penelitian ini merupakan tindak lanjut hasil penelitian dalam bentuk Tesis penulis dengan judul "Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi". Sesuai dengan judulnya, cakupan pembahasan dalam Tesis tersebut lebih luas dengan menggunakan kaca mata negara hukum dan demokrasi. Adapun penelitian ini, membahas lebih spesifik tentang politik hukum penetapan perppu yang sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.¹⁸ Secara lebih detail, bagian tindak lanjut sekaligus pelengkap yang berisi hal

¹⁷ Lihat dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan; Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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.

¹⁸ Mohammad Agus Maulidi, "Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi", Tesis (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2021). 311-339.

baru dalam penelitian ini yaitu pokok bahasan yang mengerucut pada aspek politik hukum yudisial dengan mendasar pada beberapa putusan MK. Selain berangkat dari konsepsi politik hukum yudisial, putusan MK yang bukan merupakan objek penelitian dalam Tesis penulis, namun juga dianalisis dalam penelitian ini adalah Putusan Nomor 43/PUU-XVIII/2020 dan Putusan Nomor 5/PUU-XXI/2023. Analisis terhadap kedua putusan tersebut dalam penelitian ini turut menjadi pelengkap dan tindak lanjut atas penelitian Tesis penulis yang telah selesai disusun sebelum kedua putusan tersebut ditetapkan. Selain itu, bila salah satu bahasan dalam Tesis penulis menguraikan tentang problematika pengujian perppu di MK terutama berkaitan dengan perspektif MK atas perppu berdasarkan putusan-putusan terdahulu, maka penelitian ini melengkapi hal yang belum teruraikan dalam Tesis penulis, yaitu perspektif penulis atas daya ikat pertimbangan hukum (*obiter dictum* dan *ratio decidendi*) putusan MK, implikasi putusan MK terhadap penguatan prinsip konstitusionalisme dan kepastian hukum dalam penetapan perppu oleh presiden dan persetujuannya oleh DPR, serta bentuk pilihan sikap merespon beberapa putusan MK yang menjadi dasar politik hukum yudisial atas penetapan perppu.

2. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana legitimasi pembentukan perppu menurut Putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2003-2023? *kedua*, apa kriteria pembentukan perppu menurut putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2003-2023?

3. Metode Penelitian

Fokus penelitian ini adalah implikasi putusan MK terhadap pilihan kebijakan yang seharusnya diambil oleh presiden dalam pembentukan perppu. Putusan MK dimaksud yaitu beberapa putusan yang *ratio decidendi* dan *obiter dictumnya* memberikan batasan dan kriteria ditetapkannya perppu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yuridis, yaitu penelitian dengan cara meneliti bahan kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kasus (*case approach*) karena menjadikan putusan pengadilan (dalam hal ini adalah Putusan MK) sebagai pijakan analisis utamanya. Berdasarkan inventarisir dan pemetaan (*mapping*) penulis atas putusan-putusan MK dalam rentang 2003-2023 yang menguji perppu atau undang-undang penetapan perppu, terdapat 8 (delapan) Putusan MK yang dianalisis sebagai bahan hukum primer dalam penelitian ini, yaitu Putusan Nomor 013/PUU-I/2003, Putusan Nomor 003/PUU-III/2005, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUUXII/2014, Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2012, Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Putusan Nomor 43/PUU-XVIII/2020, dan Putusan Nomor 5/PUU-XXI/2023.

B. PEMBAHASAN

1. Legitimasi Pembentukan Perppu Menurut Putusan MK Tahun 2003-2023

Pembahasan ini diarahkan untuk mengetahui tafsir, pemaknaan, dan perspektif MK tentang hakikat perppu yang sesuai dengan UUD 1945. Hal ini untuk membantu menganalisis, bagaimana seharusnya latar belakang pembentukan serta materi muatan perppu sesuai dengan amanat konstitusi serta sejalan dengan prinsip konstitusionalisme dan negara hukum. Mengetahui pemaknaan MK atas hakikat perppu itu dilakukan dengan menganalisis beberapa putusan MK yang dalam pertimbangan hukumnya memberikan kriteria dan rambu-rambu penetapan perppu.

Berdasarkan inventarisasi penulis, sejak tahun 2003 hingga 2023, telah lebih dari 20 (dua puluh) putusan yang dikeluarkan oleh MK dengan objek pengujian berupa perppu dan undang-undang tentang penetapan perppu. Dalam penelitian ini, tidak seluruh putusan tersebut akan dianalisis, namun hanya beberapa putusan yang pertimbangan hukum MK (baik *obiter dictum* maupun *ratio decidendi*)¹⁹ dan amar putusannya memberikan arah dan kriteria penetapan perppu. Hasil identifikasi penulis, terdapat 8 (delapan) putusan yang masing-masing dalam pertimbangan hukumnya, MK memberikan kriteria dan tolok ukur yang berbeda-beda tentang hakikat sebuah perppu, baik aspek pembentukan maupun materi muatannya. Beberapa putusan tersebut akan dianalisis secara lebih detail sebagai berikut:

a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003

MK di dalam Putusan 013/PUU-I/2003 ini telah memberikan rambu dalam pembentukan suatu peraturan, agar tidak bertentangan dengan konstitusi. MK menegaskan, negara yang menegasikan konstitusi, maka sesungguhnya konstitusi telah menyayat-nyayat dagingnya sendiri.²⁰ MK juga mengarahkan agar pembentukan dan materi muatan perppu harus mengikuti kaidah dan ketentuan pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan serta sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Konsepsi tersebut dikontekskan oleh MK

¹⁹ Secara teoretis, *Ratio decidendi* merupakan pertimbangan MK yang menjadi dasar untuk mengambil keputusan yang kemudian dirumuskan dalam amar, sehingga keduanya sangat terikat erat dan sama-sama mempunyai kekuatan mengikat, sedangkan *obiter dictum* merupakan pertimbangan hukum yang tidak berkaitan langsung dengan permasalahan hukum (biasanya merupakan analogi atau ilustrasi) dan karenanya tidak berkaitan langsung dengan amar, sehingga dianggap tidak mempunyai kekuatan mengikat, dan hanya mempunyai efek persuasif. Atas makna tersebut, penulis sependapat dengan pandangan Saldi Isra dan Suhartoyo, bahwa antara *ratio decidendi* dan *obiter dictum* merupakan satu kesatuan yang bersifat komprehensif sehingga harus dipandang mempunyai daya ikat yang sama. Lihat dalam Risalah Sidang Perkara No. 32/PUU-XVIII/2020 dalam Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman, "Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Konstitusi* 20, No. 1 (Maret 2023): 85. <https://doi.org/10.31078/jk2015>

²⁰ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pada Peristiwa Peledakan Bom Di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 Menjadi Undang-Undang

terhadap UU Nomor 16 Tahun 2003 yang merupakan penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 sebagai objek pengujian dalam perkara tersebut, berisi tentang peristiwa hukum konkret. Menurut MK, kaidah hukum yang demikian tidak dapat dibenarkan untuk dituangkan ke dalam produk hukum berupa undang-undang, melainkan seharusnya merupakan *material sphere* pengadilan dalam menerapkan suatu kaidah hukum umum. Akibatnya, hal itu tidak sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang menjiwai UUD 1945.²¹ Putusan ini juga mengarahkan agar penggunaan instrumen hukum berupa perppu tidak menjadi pilihan utama oleh presiden dalam merespon permasalahan hukum selama perangkat hukum yang ada masih memadai untuk digunakan. MK mengarahkan, respon terhadap setiap kejahatan yang terjadi agar dilakukan dengan penegakan hukum (*law enforcement*) yang berdasarkan pada keadilan dan kepastian, bukan dengan proses legislasi berupa perumusan norma hukum baru termasuk misalnya dalam bentuk perppu, apalagi kebijakan legislasi tersebut mendasarkan pada pertimbangan politis. Konsekuensinya, tidak akan pernah ada hukum yang ditegakkan karena hukum yang ada akan selalu dirasa tidak mencukupi.²²

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005

Di dalam Putusan 003/PUU-III/2005, MK menegaskan bahwa dalam negara demokrasi, peraturan yang derajatnya setara dengan undang-undang, dibentuk oleh presiden bersama dengan lembaga legislatif. Perppu yang setingkat dengan undang-undang diberikan pengecualian atas prinsip demokrasi tersebut atas dasar terjadinya kegentingan yang memaksa. Atas dasar itu, maka meskipun subyektifitas presiden untuk menafsirkan kegentingan yang memaksa itu terbuka sedemikian luas, maka sedapat mungkin tetap mendasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara. Pertimbangan objektif itu, disebutkan oleh MK, agar “tercermin” dalam konsideran perppu.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

MK dalam pertimbangan Putusan 138/PUU-VII/2009 ini memberikan uraian detail tentang kedudukan dan materi muatan perppu. Materi muatan perppu menurut UUD 1945 merupakan materi yang harusnya diatur dengan undang-undang, bukan dengan peraturan pemerintah.²³ Hanya saja, kewenangan pembentukan perppu merupakan kewenangan presiden semata, dan sama sekali tidak diberikan kepada DPR (lembaga legislatif) atas dasar keterbatasan waktu dan keadaan yang mendesak (kegentingan yang memaksa). Hal ini berkaitan dengan proses pengambilan keputusan di DPR sebagai lembaga perwakilan berada di tangan anggota, yang untuk mencapai suatu keputusan, harus melalui prosedur administratif seperti rapat-rapat tertentu yang membutuhkan waktu lebih panjang.

²¹ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003

²² Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003

²³ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 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

Kebutuhan untuk mengisi kekosongan hukum melalui pembentukan peraturan setingkat undang-undang dalam rangka mengatasi keadaan yang mendesak menjadi tidak terpenuhi.²⁴

Uraian di atas sekaligus menjelaskan bahwa kedudukan perppu sejajar dengan undang-undang, sehingga karenanya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini juga ditahbiskan dengan substansi putusan bahwa MK berwenang menguji konstitusionalitas perppu, karena perppu sejak disahkan, melahirkan norma hukum baru, dan sebagai norma hukum baru akan menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Perppu memang bergantung pada persetujuan atau penolakan DPR pada sidang berikut. Namun sebelum mendapatkan keputusan dari DPR, suatu perppu telah resmi mengikat sebagai hukum positif yang tingkatannya sejajar dengan undang-undang berikut juga akibat hukumnya.²⁵ *Concurring opinion* putusan tersebut, Mahfud MD sebagai salah satu hakim yang mengadili, menegaskan “tidak boleh satu detikpun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial”.²⁶

MK melalui putusan ini memberikan tafsir hal ikhwal kegentingan memaksa yang menjadi syarat penetapan perppu berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 dengan 3 (tiga) kriteria, yaitu:²⁷

- a) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau sudah ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- c) 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.

Menurut MK, kegentingan yang memaksa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUD 1945, tidak dimaknai hanya sebatas keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945. Klausul keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 memang bisa menjadi alasan bahwa proses pembentukan undang-undang secara biasa tidak dapat dilakukan, akan tetapi keadaan bahaya bukan satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 UUD 1945. Secara teoretis, Jimly Asshiddiqie memang membedakan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945 kendatipun keduanya sama-sama dapat dijadikan dasar penetapan perppu. Perbedaannya, bahwa terdapat perppu yang dibentuk dalam kondisi negara darurat, serta bukan dalam keadaan darurat namun pembentukannya dilakukan berdasar prinsip kegentingan memaksa.²⁸

²⁴ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

²⁵ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

²⁶ Lihat dalam Pendapat Berbeda (*concurring opinion*) Moh. Mahfud MD dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

²⁷ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 170

Putusan ini menjadi titik awal kewenangan MK untuk menguji konstusionalitas perppu. Putusan Nomor 145/PUU-VII/2009 yang objek pengujiannya adalah UU Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2008 dan Perppu Nomor 4 Tahun 2008, Putusan Nomor 80/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 91/PUU-XI/2013 yang menguji Perppu Nomor 1 Tahun 2013, Putusan Nomor 38/PUU-XV/2017 yang menguji Perppu Nomor 2 Tahun 2017, MK menegaskan mempunyai kewenangan untuk menguji perppu dengan mengacu pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 ini.

d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014

MK dalam putusan ini kembali menegaskan mempunyai kewenangan untuk menguji perppu dengan mendasar pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan ini memang cukup berbeda dengan beberapa putusan MK lain yang menguji perppu. Ketika pengujian suatu perppu dinyatakan kehilangan objek oleh MK karena perppu dimaksud telah mendapatkan keputusan dari DPR baik diterima atau ditolak, maka MK tidak lagi mempertimbangkan pokok permohonannya. Namun dalam perkara pengujian ini, MK bahkan menguraikan secara spesifik dan detail analisis berkaitan dengan hakikat perppu menurut UUD 1945.

MK menyebutkan,²⁹ perppu merupakan hak istimewa yang diberikan kepada presiden dengan syarat mempunyai landasan objektif agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenangan dan kekuasaan. Dasar tersebut merujuk pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menguraikan beberapa kriteria hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Kewenangan menetapkan perppu menurut MK perlu diberikan kepada penyelenggara negara untuk menanggulangi permasalahan yang sewaktu-waktu dapat muncul sehingga penyelenggaraan negara tetap berjalan dengan baik, dan untuk hal itu diperlukan tindakan serta solusi yang sesegera mungkin dapat dilaksanakan seketika itu juga. MK menegaskan bahwa perppu bukan alat kekuasaan politik, dalam hal ini merupakan "*escape clause*" kepada presiden sebagai pemegang hak subyektif.

e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014

MK dalam putusan ini, merujuk pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 berkaitan dengan 3 (tiga) kriteria kegentingan yang memaksa. Pertimbangan MK pada putusan tersebut, memang tampak sedikit berbeda dari putusan lain, karena objek pengujian pada perkara tersebut adalah UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

²⁹ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Konstitusi. Status hukum objek perkara tersebut adalah undang-undang yang menetapkan perppu. Namun dalam pertimbangannya, MK turut menganalisis Perppu Nomor 1 Tahun 2013 baik terhadap proses pembentukan maupun substansinya ketika produk hukum tersebut masih berstatus perppu dan belum disetujui oleh DPR untuk kemudian ditetapkan menjadi undang-undang. Padahal, status hukum objek yang diajukan pengujian ke MK adalah undang-undang, yang ini berarti, status keberlakuan perppu telah berakhir karena telah mendapat persetujuan DPR. Demikian pula, perppu yang sedang diuji di MK, namun dalam perjalanannya kemudian ditetapkan menjadi UU, MK akan menyatakan kehilangan objek dalam perkara tersebut.

MK kembali mengatakan, meski kegentingan memaksa adalah subyektifitas presiden, namun tetap harus ada dasar obyektifitasnya dengan merujuk pada karakteristik dan kriteria kegentingan memaksa sebagaimana disebutkan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Dengan demikian, kriteria tersebut menjadi syarat konstitusionalitas yang harus dipenuhi untuk mengindikasikan telah terjadi kegentingan yang memaksa sehingga perlu ditetapkan suatu perppu.³⁰ Pada saat yang bersamaan, kegentingan yang memaksa adalah syarat yang ditentukan oleh UUD 1945 atas penetapan suatu perppu dan karenanya bersifat mengikat. Konsekuensinya, tanpa terpenuhinya syarat tersebut, maka presiden menjadi tidak berwenang untuk menetapkan perppu.³¹ MK dengan tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa kegentingan yang memaksa sebagaimana disyaratkan UUD 1945 yang kemudian ditafsirkan melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, tidak terpenuhi dalam pembentukan dan penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2013.

Ketidakterberwenangan presiden menetapkan perppu karena syarat yang tidak terpenuhi itu disebutkan kembali oleh MK di dalam Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014. Berkorelasi dengan kewenangan presiden untuk menetapkan perppu ini, secara teoretis menarik pendapat yang diungkapkan oleh W. Riawan Tjandra, bahwa secara *a contrario* presiden tidak dapat menggunakan haknya dalam membentuk perppu selama tidak ada hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Perppu yang ditetapkan di luar kegentingan yang memaksa maka akan batal demi hukum (*null and void*), karena melanggar asas legalitas yang dibuat tanpa adanya wewenang.³²

Aspek lain yang juga penting untuk diperhatikan, dalam Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 ini, terdapat karakteristik atau kriteria baru yang diungkapkan oleh MK. Bahwa untuk melihat urgensi penetapan suatu perppu, dapat dilihat dari aspek *prompt immediately*

³⁰ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

³¹ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

³² Lihat dalam Pendapat Ahli pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

atau efek sontak segera dalam penyelesaian persoalan hukum.³³ MK berpandangan, Perppu Nomor 1 Tahun 2013, yang bahkan meskipun telah menjadi undang-undang, belum pernah menghasilkan produk hukum apapun,³⁴ yang artinya, karakteristik *prompt immediately* atau efek sontak segera tidak terlihat dalam perppu tersebut.

Bagian terakhir untuk digarisbawahi dalam putusan ini, MK menegaskan bahwa dasar pertimbangan objektif atas terjadinya kegentingan yang memaksa agar disebutkan dalam konsideran perppu. Pendapat MK ini tentu mempunyai korelasi yang sejalan dengan Putusan MK Nomor 003/PUU-III/2005, yang mendorong agar hal ikhwal kegentingan yang memaksa tercermin di dalam konsideran perppu. Menurut MK, konsideran (menimbang) Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tidak mencerminkan kesegeraan, yaitu apa yang hanya dapat diatasi secara segera.³⁵

f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020

Pertimbangan hukum Putusan MK yang objek pengujiannya adalah UU Nomor 2 Tahun 2020 sebagai penetapan atas Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini cukup komprehensif tidak hanya spesifik tentang penetapan perppu, namun lebih luas tentang pemberlakuan hukum darurat negara. MK memberikan uraian secara detail dan spesifik tentang penetapan perppu dalam kerangka hukum tata negara darurat. Beberapa substansi penting dan relevan dari putusan ini yaitu, *pertama*, MK menyatakan kembali bahwa perppu tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Kedua, sifat kesementaraan keadaan darurat. MK menegaskan agar berlakunya UU Nomor 2 Tahun 2020 yang merupakan penetapan perppu itu harus diberikan batasan waktu keberlakuannya.³⁶ Hal ini menurut MK akan berkaitan erat dengan batas waktu status keadaan darurat dan kegentingan yang memaksa, termasuk juga substansi UU Nomor 2 Tahun 2020 yang mengesampingkan beberapa norma dalam beberapa UU lain.³⁷ MK dalam putusan ini memang tidak menyalahkan substansi UU Nomor 2 Tahun 2020 yang menganulir beberapa norma tersebut karena keadaan darurat, namun mengarahkan agar seluruh norma yang dianulir itu, tidak boleh secara permanen diakhiri keberlakuannya, dan kembali diberlakukan ketika keadaan normal dengan mengakhiri keberlakuan UU Nomor 2 Tahun 2020. Karena itu, harus ada batas waktu yang tegas tentang berakhirnya situasi darurat yang melatarbelakangi lahirnya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sebagaimana ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020. MK dalam putusan ini mengatakan bahwa

³³ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014

³⁴ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

³⁵ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

³⁶ Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem keuangan menjadi Undang-Undang.

³⁷ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

state of emergency dan *law in time of crisis* harus menjadi satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan sebagai upaya untuk menegaskan kepada masyarakat bahwa keadaan darurat akan ada ujungnya sehingga ada kepastian hukum.³⁸ Pendapat MK ini menjadi sejalan dengan karakter luar biasa hukum tata negara darurat, bahwa keberlakuan keadaan darurat hanya pada waktu-waktu tertentu, dan harus segera diakhiri bila kedaruratan telah dapat ditanggulangi dengan pranata hukum normal.³⁹

Ketiga, pembentukan dan materi muatan perppu agar tidak mengesampingkan asas-asas hukum. MK dalam putusan ini menjelaskan bahwa pemberlakuan perppu harus tetap memenuhi prinsip kepastian hukum, karena kendatipun memiliki karakteristik khusus, bukan berarti substansi undang-undang yang berasal dari perppu itu dapat mengabaikan prinsip demokrasi dan negara hukum. Oleh karena itu, MK dalam putusan ini, dengan putusan inkonstitusional bersyarat menegaskan hak imunitas karena menyebabkan impunitas penegakan hukum,⁴⁰ yang itu termuat dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020.

Keempat, MK menggunakan kriteria kegentingan yang memaksa dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai pisau analisis keterpenuhan kriteria tersebut dalam Penjelasan Umum Perppu 1 Tahun 2020. Terhadap hal ini, Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020 ini semacam menginsinuasikan bahwa untuk menganalisis aspek kegentingan memaksa yang menjadi dasar penetapan perppu adalah dengan melihat penjelasan umum yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari suatu perppu. Pada konteks Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini, MK hanya menganalisis, tidak dalam konteks mengarahkan agar syarat kegentingan yang memaksa sebagai dasar penetapan perppu harus termuat dalam penjelasan perppu dimaksud. Berbeda dengan beberapa putusan sebelumnya sebagaimana dijelaskan di atas, yang mengharuskan kondisi obyektif hal ikhwal kegentingan memaksa harus “tercermin” dalam konsideran perppu.

g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XVIII/2020

Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menggariskan, bahwa peraturan pemerintah harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut. MK dalam pertimbangan hukum putusan 43/PUU-XVIII/2020 ini, memberikan pemaknaan tentang “persidangan berikut” tersebut. Bahwa klausul tersebut merupakan perintah yang menegaskan tentang batas waktu bagi DPR untuk memberikan kepastian hukum atas nasib perppu, baik untuk disetujui atau ditolak. Persidangan berikut menurut MK, harus dimaknai sebagai masa persidangan setelah reses, bila perppu ditetapkan pada saat masa reses. Tetapi bila perppu ditetapkan di tengah masa sidang tertentu (sedang berjalan), maka makna persidangan berikut adalah

³⁸ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

³⁹ Fahri Bachmid, “Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020”. *Jurnal Reformasi* 13, No. 2 (2023): 198. <https://10.33366/rfr.v%vi%i.4479>.

⁴⁰ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

masa persidangan yang sedang berlangsung sehingga perppu seketika ditetapkan, langsung harus diajukan ke DPR.

Pemaknaan persidangan berikut oleh MK dalam putusan ini ditujukan agar perppu tidak dibiarkan berlarut sesuai dengan sifat kesementaraan dan keterbatasan waktu pemberlakuan perppu. Ini berkaitan erat dengan syarat penetapan perppu yaitu adanya kegentingan yang memaksa. Membiarkan perppu berlarut, sama saja akan menghilangkan esensi kegentingan memaksa yang melatarbelakanginya.

Pada putusan ini, MK juga menegaskan bahwa kegentingan yang memaksa merupakan syarat absolut penetapan perppu. Kewenangan penetapan perppu memang subyektifitas presiden, tetapi dengan adanya Putusan 138/PUU-VII/2009, maka subyektifitas tersebut harus mendasarkan pada kondisi obyektif sesuai parameter kegentingan memaksa dalam Putusan 138/PUU-VII/2009.

h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XXI/2023

Dalam putusan ini, MK memang tidak memberikan analisis spesifik tentang suatu perppu. Ini karena permohonan dalam Putusan Nomor 5/PUU-XXI/2023 telah kehilangan objek, sehingga pokok permohonan tidak dipertimbangkan lebih lanjut. Namun terdapat beberapa hal penting berkaitan dengan penetapan perppu yang dapat disarikan dari putusan ini. *Pertama*, MK menegaskan bahwa memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas suatu perppu merupakan kewajiban konstitusional DPR. *Kedua*, MK tidak boleh menunda keberlakuan suatu perppu karena akan menghilangkan kewajiban konstitusional DPR. Kedua hal tersebut merupakan respon MK atas permohonan provisi pemohon agar perppu yang menjadi objek pengujian pada putusan ini, ditunda keberlakuannya sehingga tidak bisa ditetapkan oleh DPR dan proses pengujian di MK tidak kehilangan objek. Terhadap bagian kedua, MK sekaligus menunjukkan kepatuhan terhadap prinsip pemisahan kekuasaan dengan menahan diri untuk tidak melampaui kewenangannya sekaligus menghormati kewenangan konstitusional DPR.

2. Kriteria Pembentukan Perppu Menurut Putusan MK Tahun 2003-2023

Analisis dan penjelasan atas beberapa putusan MK di atas, bila dikompilasikan, dapat ditarik beberapa unsur tentang syarat-syarat pembentukan dan muatan perppu yang merupakan tafsir MK atas Pasal 22 UUD NRI 1945 melalui putusannya. Dengan putusan final dan mengikat yang keberlakuannya bersifat *erga omnes*, maka seharusnya subyektifitas presiden tidak lagi berlaku mutlak dalam penetapan suatu perppu karena juga turut terikat dengan kriteria yang ditetapkan oleh MK tersebut.

Beberapa syarat dan kriteria tentang suatu perppu menurut MK berdasarkan beberapa putusannya di atas, menurut pendapat penulis dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) jenis, yaitu formil dan materiil. Secara materiil, perppu harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, tidak berseberangan dengan prinsip konstitusi, konstitualisme dan

pemisahan kekuasaan, tertib kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan, memenuhi aspek kepastian hukum, bersifat sementara serta kedudukannya yang sederajat dengan undang-undang.⁴¹

Secara formil, MK menentukan agar kegentingan memaksa sebagai syarat pembentukan perppu harus memenuhi kriteria yaitu adanya keadaan berupa kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau sudah ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan 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. Kriteria tersebut harus dipandang satu kesatuan utuh sebagai “syarat absolut” penetapan perppu, sehingga tanpa terpenuhinya syarat itu, maka Presiden tidak memiliki kewenangan menetapkan perppu. Hal ikhwil kegentingan yang memaksa itu harus mendasarkan pada kondisi obyektif bangsa dan negara yang tergambar di dalam pertimbangan menimbang perppu.

Di samping aspek formil dan materil, MK juga menetapkan 1 (satu) larangan dan 1 (satu) parameter atau tolok ukur keberlakuan perppu atas korelasinya dengan keadaan kegentingan yang memaksa. Larangan tersebut yaitu bahwa perppu tidak boleh menjadi instrumen alat politik presiden. Hal ini memang cenderung bersifat abstrak dan sulit untuk diuji karena berkaitan dengan moralitas dan etika politik presiden. Namun setidaknya, MK telah memberikan rambu agar peluang untuk memanfaatkan instrumen perppu sebagai alat politik, dapat dihindari. Adapun tolok ukur yang dapat digunakan mendasarkan pada putusan MK yaitu *prompt immediately* atau “sontak segera”. Tolok ukur tersebut tidak digolongkan ke dalam syarat formil, karena efek sontak segera suatu perppu hanya dapat diketahui ketika perppu telah secara resmi berlaku, dan bukan sebelum ditetapkan. Oleh karena itu, efek sontak segera ini seharusnya menjadi tolok ukur bagi DPR dalam proses obyektifikasi, yaitu ketika suatu perppu diajukan untuk dimintakan persetujuan, selain beberapa aspek formil dan materil yang telah disebutkan sebelumnya.

MK juga menggariskan bahwa DPR mempunyai kewajiban konstitusional untuk menentukan nasib perppu, baik menyetujui atau tidak menyetujui. Kewajiban tersebut harus dilaksanakan sesegera mungkin agar perppu tidak dibiarkan berlarut sehingga memenuhi aspek kepastian hukum. Kesegeraan tersebut telah secara tegas ditentukan oleh MK dengan memberikan tafsir resmi atas “persidangan berikut” untuk menentukan nasib perppu.

⁴¹ Konsekuensi yuridis kedudukan perpu yang sederajat dengan undang-undang yaitu bahwa substansi pengaturan dan daya ikat perpu harus dipandang serta diperlakukan setara dengan undang-undang. Lihat dalam Ahmad Siboy dan Sholahuddin Al-Fatih, “The Logic Position of State Emergency Law in the Implementation of Regional Head Elections during the Covid-19 Pandemic”, *Unnes Law Journal* 8, No. 1 (2022): 75. <https://doi.org/10.15294/ulj.v8i1.55354>

Seluruh syarat yang mendasarkan pada beberapa putusan MK di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa MK mengarahkan agar seyogyanya perppu dijadikan upaya hukum paling terakhir ketika tidak ada upaya atau instrumen hukum lain menurut penalaran yang wajar; tidak memungkinkan untuk mengatasi kegentingan yang memaksa; penggunaan perppu dalam kerangka hukum darurat negara harus tetap berada dalam kerangka kepastian hukum dengan memberikan batasan yang jelas mengenai kapan suatu keadaan darurat akan berakhir, yang tentu juga harus diikuti dengan berakhirnya keberlakuan perppu. Hal ini merupakan manifestasi dari karakteristik kesementaraan rezim hukum darurat negara, yang dalam konteks Indonesia diformulasikan dalam bentuk perppu. Dalam hal ternyata suatu perppu bertentangan dengan konstitusi, maka proses pengujian dapat dilakukan di MK.

Beberapa kriteria esensial penetapan suatu perppu berdasarkan Putusan MK di atas, pada praktiknya memang tidak seluruhnya dijadikan tolok ukur yang baku atau parameter tetap yang digunakan oleh MK ketika mengadili perkara pengujian perppu. Tidak jarang MK ketika mengadili dan memutus perkara pengujian perppu atau undang-undang penetapan perppu, memunculkan kriteria dan tolok ukur yang baru mengenai bagaimana seharusnya penggunaan kewenangan pembentukan dan materi muatan perppu. Satu-satunya yang selalu dan hampir dipastikan menjadi rujukan hanyalah Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang keberwenangan MK untuk menguji perppu dan 3 (tiga) kriteria kegentingan yang memaksa, meskipun 3 (tiga) kriteria tersebut cenderung hanya disebutkan secara umum, tidak secara spesifik digunakan untuk menganalisis secara mendalam apakah penetapan suatu perppu telah memenuhi ketiga kriteria dimaksud. Adapun beberapa kriteria lain yang termuat dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, seperti Putusan Nomor 003/PUU-III/2005, tidak selalu menjadi ukuran untuk menilai perppu baik aspek formil maupun materilnya.

Terhadap fakta empiris di atas, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, perbedaan cara pandang MK antara satu putusan dengan putusan lain terhadap perppu atau hukum darurat negara, penting untuk dilihat sebagai cara untuk melengkapi beberapa putusan terdahulu terkait kriteria perppu, baik pada aspek pembentukan, penetapan, maupun pelaksanaannya. Beberapa kriteria tentang perppu yang muncul pada putusan terbaru adalah salah satu bentuk penyempurnaan sekaligus adaptasi terhadap kebutuhan ketatanegaraan yang terus berkembang secara dinamis. Terlebih, semua putusan MK yang ada terkait perppu, tidak ada yang saling bertentangan satu sama lain. Pada konteks ini, menjadi relevan uraian Maruarar Siahaan,⁴² bahwa yurisprudensi konstitusi merupakan salah satu cara penyempurnaan hukum acara di MK, yang itu juga dilakukan di beberapa negara lain yang mengadopsi kelembagaan MK, seperti Korea. Pembuat undang-undang di Korea menyadari kekurangan hukum acara yang diatur di dalam undang-undangnya, sehingga

⁴² Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 4.

penyempurnaannya adalah melalui peraturan dan yurisprudensinya. Cara pandang yang demikian sekaligus menganulir cara pandang bahwa MK tidak konsisten dalam meninjau suatu perppu yang diajukan untuk diuji. *Kedua*, beberapa kriteria perppu di beberapa putusan hendaknya dipandang satu kesatuan pembatasan dalam kerangka semangat konstitusionalisme sebagai *self-restraint* bagi presiden agar tidak secara serampangan menggunakan instrumen berupa perppu sehingga perppu benar-benar diposisikan sebagai *"the necessary evil"*;⁴³ serta sebagai indikator bagi DPR dalam melakukan objektivikasi perppu yang ditetapkan presiden ketika diajukan kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Ini sekaligus menegaskan bahwa seluruh putusan MK yang telah memberikan pandangannya terhadap pembentukan dan materi muatan perppu, agar menjadi pijakan politik hukum presiden untuk menggunakan kewenangannya dalam menetapkan perppu, sekaligus pijakan bagi DPR untuk menilai suatu perppu. *Ketiga*, menjadi penting ke depannya, MK dalam melakukan pengujian suatu perppu agar menggunakan beberapa kriteria suatu perppu di beberapa putusan sebelumnya baik secara formil maupun materiil.

C. KESIMPULAN

Penelitian ini berkesimpulan, MK dalam beberapa putusannya telah memberikan beberapa kriteria tentang syarat penetapan dan materi muatan suatu perppu, baik secara materiil maupun formil sebagaimana analisis di atas untuk dijadikan tolok ukur konstitusionalitas dan keberwenangan penetapan perppu, yang seluruhnya menggambarkan agar seharusnya perppu menjadi alat atau upaya paling akhir ketika tidak ada alat atau upaya lain menurut penalaran yang wajar, tidak dapat menanggulangi keadaan yang genting sekaligus memaksa dalam bingkai kepastian hukum dan sesuai prinsip konstitusi, sehingga subyektifitas presiden tidak lagi berlaku mutlak dalam penetapan suatu perppu karena juga turut terikat dengan kriteria yang ditetapkan oleh MK. Praktikanya, memang tidak seluruh kriteria pada beberapa putusan sebelumnya dijadikan tolok ukur baku atau parameter tetap ketika MK mengadili perkara pengujian perppu, dan tidak jarang justru merumuskan kriteria baru. Ini hendaknya dipandang sebagai cara MK untuk melengkapi beberapa putusan terdahulu sekaligus sebagai salah satu bentuk penyempurnaan dan adaptasi terhadap kebutuhan ketatanegaraan yang terus berkembang secara dinamis.

⁴³ Bagir Manan berpendapat bahwa perppu seharusnya menjadi *"the necessary evil"*, yaitu sesuatu yang seharusnya dihindari, namun terpaksa harus ditempuh sebagai upaya pembentukan hukum yang tidak semestinya (*abnormale rechtsvorming*), sehingga karenanya harus sangat berhati-hati. 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): 3. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, Ricca, dan Indah Mutiara Sari. "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum". *Jurnal Crepido* 2, No. 1 (Juli 2020): 35-45. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.1.35-45>.
- Ansori, Lutfil. "Regulation in Lieu of Statutes in States of Emergency in Indonesia" *Prophetic Law Review* 4, No. 1 (Juni 2022): 22-47. 10.20885/PLR.vol4.iss1.art2.
- 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): 1-21. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Bachmid, Fahri. "Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020". *Jurnal Reformasi* 13, No. 2 (2023): 195-203. <https://10.33366/rfr.v%vi%i.4479>.
- Cornell, Anna Jonsson and Janne Salminen. "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland." *German Law Journal* 19, No. 2 (Mei, 2018): 219-250. <https://doi.org/10.1017/S2071832200022677>.
- Ferejohn, John and Pasquale Pasquino. "The Law of The Exception: A Typology of Emergency Powers." *International Journal of Constitutional Law* 2, No. 4 (1 April 2004): 210-239. <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.
- Hakiki, Yuniar Riza dan Taufiqurrahman. "Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Konstitusi* 20, No. 1 (Maret 2023): 78-99. <https://doi.org/10.31078/jk2015>.
- Harjudin, Laode. "Ambivalensi Kekuasaan Prerogatif Presiden Pasca Amandemen Konstitusi" *JISI* 1, No. 1 (Juni, 2020): 27-35. 10.15408/jisi.v1i1.17104.
- Levitsky, Steven dan Daniel Ziblitz. *How Democracies Die*, terjemahan oleh Zia Anshor Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2019.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003
_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005
_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009
_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XI/2013
_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014

- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014.
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XII/2014
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XVIII/2020
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XXI/2023
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum." *PJIH* 4, No. 2, (2017): 222-243. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.
- Matompo, Oskar S. "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat." *Jurnal Media Hukum* 21, No. 1 (Juni 2014): 58-72. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.
- Muja'hidah dan Leli Tibaka, "Pembatasan Masa Jabatan Presiden dalam Perspektif Konstitusi: Menghindari Otoritarianisme di Era Demokrasi" *Jurnal Konstitusi* 21, No. 4 (2024): 680-697. <https://doi.org/10.31078/jk2148>.
- Prasetyaningsih, Rahayu. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal PJIH* 4, No. 2 (2017): 263-280. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3>.
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2 (Juni 2020): 461-477. <https://doi.org/10.31078/jk17210>
- Ramadhan, Farhan Adhitiya Nisfu dan Surya Perdana, "Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Masa Reses" *Unes Law Review* 6, No. 3 (2024): 9130-9134. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>
- Reynolds, John. "The Long Shadow Of Colonialism: The Origins Of The Doctrine Of Emergency In International Human Rights Law." *Comparative Research in Law & Political Economy* 6, No. 5, (2010): 1-50. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1625395>.
- Scheppele, Kim Lane. "Law in Time of Emergency: State of Exception and The Temptations od 9/11." *Journal of Constitutional Law* 6, No. 5 (Mei 2004): 1001-1083. <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol6/iss5/4>.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Siboy, Ahmad, dan Sholahuddin Al-Fatih, "The Logic Position of State Emergency Law in the Implementation of Regional Head Elections during the Covid-19 Pandemic", *Unnes Law Journal* 8, No. 1 (2022): 65-86. <https://doi.org/10.15294/ulj.v8i1.55354>

Constitutional Interpretation: Criteria for the Issuance of Government Regulations in Lieu of Law in Constitutional Court Decisions (2003-2023)

Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Subiyanto, Achmad Edi. "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Lex Journalica* 11, No. 1 (April 2014): 9-19. <https://doi.org/10.47007/lj.v11i1.385>.