

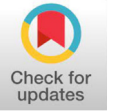


Extra-Constitutional Actions of the Indonesian President: Legitimacy and Reconstruction of Restrictions

Tindakan Ekstra Konstitusional Presiden di Indonesia: Legitimasi dan Rekonstruksi Pembatasan

Muhammad RM Fayasy Failaq 

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, Indonesia



Article Info

Corresponding Author:

Muhammad RM Fayasy Failaq

[✉ muhammadrmfayasyfailaq@ums.ac.id](mailto:muhammadrmfayasyfailaq@ums.ac.id)

History:

Submitted: 10-04-2025

Revised: 04-06-2026

Accepted: 23-06-2026

Keywords:

Extra-constitutional; Legitimacy; Presidential Power; Restriction.

Kata Kunci:

Ekstra konstitusional; Kekuasaan presiden; Legitimasi; Pembatasan.

Abstract

Extra-constitutional actions arise from constitutional deadlock and states of emergency. In practice, these actions are accepted despite deviating from constitutional rules and carrying authoritarian tendencies. In Indonesia, although the Constitution has been refined through four amendments, extra-constitutional action remains a threat because of its rigid character, a weak democratic background, and the uncertainty of future emergencies. This legal research, based on a literature review, aims to examine the role of legal, social, and ethical legitimacy in justifying extra-constitutional actions and to formulate an ideal concept for limiting them; the discussion begins with a proper understanding of extra-constitutional actions. The approaches used are statutory and conceptual, with qualitative-prescriptive analysis. The results show that legal legitimacy (constitutional legality) cannot justify extra-constitutional actions because they are inherently deviant and serve merely as a formality for legalizing emergencies. Therefore, the primary role lies in social legitimacy (societal acceptance) and ethical legitimacy (the value of limiting power). Finally, to optimize the role of legitimacy, ideal limitation measures should begin with the determination of a constitutional legal action, implement measures that are closest to constitutional legal action, immediately end the emergency, and, after it ends, immediately evaluate the post-emergency constitution.

Abstrak

Tindakan ekstra konstitusional disebabkan oleh adanya kebuntuan aturan konstitusional dan keadaan darurat negara. Dalam praktiknya, tindakan tersebut diterima meskipun menyimpangi aturan konstitusional serta menimbulkan kecenderungan otoritarianisme. Di Indonesia, tindakan ini tetap menjadi ancaman, meskipun konstitusi telah disempurnakan melalui empat kali amendemen, sebab karakter konstitusi yang kaku, latar belakang demokrasi yang buruk, serta ketidakpastian kedaruratan di masa mendatang. Penelitian hukum yang berangkat dari studi pustaka ini bertujuan untuk mengkaji peran dan justifikasi tindakan ekstra konstitusional berdasarkan legitimasi hukum, sosial, dan etis, serta merumuskan konsep pembatasannya yang ideal; pembahasan diawali dengan pemahaman yang tepat terkait tindakan ekstra konstitusional. Pendekatan yang digunakan adalah perundang-undangan dan konseptual dengan analisis kualitatif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa legitimasi hukum (legalitas konstitusional) tidak dapat menjustifikasi tindakan ekstra konstitusional sebab inheren dalam penyimpangan dan memiliki peran sebatas formalitas untuk melegalkan kondisi darurat. Dengan demikian, peran utama ada pada legitimasi sosial (penerimaan masyarakat) dan legitimasi etis (nilai pembatasan kekuasaan). Terakhir, untuk mengoptimalkan peran legitimasi tersebut, pembatasan ideal perlu diinisiasi dengan penetapan kedaruratan yang konstitusional, mengimitasi tindakan yang paling dekat dengan model yang konstitusional, segera mengakhiri kedaruratan, serta, setelah berakhir, segera mengevaluasi konstitusi pascakedaruratan.



Copyright © 2026 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/jk23211>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tindakan ekstra konstitusional merupakan wacana yang cukup lama. Pada ranah global, salah satu penelitian yang penulis temukan adalah karya Edwin F. Albertsworth pada tahun 1931 yang berbicara tentang pemerintahan ekstra konstitusional (*extraconstitutional government*).¹ Sementara di Indonesia, wacana tindakan ekstra konstitusional ini sebenarnya lebih banyak dikaji sebagai fenomena yang kerap terjadi pada masa prareformasi daripada pada masa kini.

Timbulnya diskursus tersebut terjadi bersamaan dengan tidak sempurnanya kondisi konstitusi yang ada kala itu.² UUD 1945, sebelum amendemen, disebut sebagai konstitusi terpendek di dunia. Penyebabnya, UUD kala itu hanya memuat prinsip-prinsip dasar dan menyerahkan pengaturan selanjutnya kepada peraturan yang lebih rendah.³ Di sisi lain, ketidaksempurnaan konstitusi di Indonesia tersebut dihadapkan pada persoalan berupa gejolak revolusi, agresi militer, dan potensi separatisme yang timbul pada awal kemerdekaan negara Indonesia sehingga melahirkan tindakan-tindakan ekstra konstitusional.

Terbukti, banyak tindakan di luar konstitusi yang disebut oleh Susilo Suharto sebagai “Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia Menyimpang dari UUD 1945”⁴ yang beberapa di antaranya adalah: Maklumat Presiden 16 Oktober 1945;⁵ Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945;⁶ Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960;⁷ Pembentukan Dewan Nasional dan Front Nasional sebagai pembantu pemerintah dan untuk menghimpun kekuatan di luar DPR; Pemberian status menteri kepada beberapa ketua lembaga negara;⁸ Dekrit Presiden

¹ Edwin F. Albertsworth, “Extra-Constitutional Government,” *Kentucky Law Journal* 20 (1931): 18.

² Konstitusi Indonesia (UUD 1945 sebelum amendemen) dianggap sebagai *revolutie grondwet*, yakni pembuatannya dilaksanakan dengan sangat singkat, tergesa-gesa, dan di bawah bayang-bayang kolonialisme sehingga perlu disempurnakan dan disesuaikan dengan perkembangan zaman. Lihat I. Made Pageh, “UUD 1945 Sebagai *Revolutie Grondwet*: Dari Supremasi Institusi ke Supremasi Konstitusi dalam Ketatanegaraan Indonesia Pasca Kolonial,” *Jurnal Widya Citra* 1, no. 2 (2020): 55.

³ Eddy Sarwanto, *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No. X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945* (1986), 1.

⁴ Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945* (2006), 136–37.

⁵ Ditandatangani oleh Wakil Presiden yang mengatur bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) diberi wewenang legislasi dan ikut menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), padahal menurut UUD 1945 KNIP berkedudukan sebagai pembantu presiden.

⁶ Mengatur susunan kabinet parlementer yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir dan tanggung jawab pemerintahan berada di tangan menteri.

⁷ Pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum 1955 dan penggantinya dengan DPRGR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong).

⁸ Ketua Mahkamah Agung (MA), Ketua dan Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS), Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPRGR), dan Ketua Dewan Perancang Nasional.

Tahun 1959;⁹ dan Dekrit Presiden Tahun 2001.¹⁰ Di antara kasus-kasus tersebut, Dekrit 1959 dan 2001 adalah dua tindakan dengan istilah dan model yang sama, namun berimplikasi pada pola penerimaan oleh masyarakat yang berbeda. Kasus ini tentu menjadi acuan utama untuk melihat dan membedakan mana tindakan yang inkonstitusional dan berakibat pada *impeachment*¹¹ dan mana yang dapat dikatakan sebagai ekstra konstitusional.

Tindakan politik ini dapat dilakukan oleh cabang kekuasaan mana pun, baik oleh lembaga eksekutif, lembaga legislatif,¹² lembaga yudikatif,¹³ maupun lembaga lain seperti militer.¹⁴ Beberapa peneliti juga menyebut bahwa eksistensinya dapat berbentuk lembaga negara.¹⁵ Dalam beberapa literatur, tindakan tersebut juga dapat dilakukan oleh aktor di luar institusi formal negara. Contohnya adalah tindakan kudeta, kekerasan politik, pembangkangan,

⁹ Dikeluarkan oleh Presiden Soekarno yang menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan berlakunya kembali UUD 1945, membentuk MPRS, dan membentuk DPAS. Danang Risdiarto, "Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 69.

¹⁰ Dikeluarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid yang berisi pembekuan MPR/DPR RI, pengembalian kedaulatan ke tangan rakyat, pengambilan tindakan dan penyusunan badan yang diperlukan untuk pemilu dalam waktu satu tahun, serta pembubaran Partai Golkar. Sumiyatun, "Dekrit Presiden (Studi Perbandingan Dekrit 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden 23 Juli 2001)," *SwarnaDwipa* 1, no. 3 (2017): 75.

¹¹ Kukuh Bergas, "Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Proses *Impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2020): 854.

¹² Tindakan ekstra konstitusional oleh legislatif/lembaga parlemen dapat terjadi pada konteks *impeachment* (pemberhentian presiden) sebagai tindak lanjut dari aspirasi rakyat sebagaimana pemaparan Refly Harun terkait *impeachment* yang dapat dilakukan secara konstitusional, ekstra konstitusional, dan inkonstitusional. Lihat VOA Indonesia, "Jokowi Hampir Pasti Tidak Mungkin Dimakzulkan," accessed June 23, 2026, <https://www.voaindonesia.com/a/jokowi-hampir-pasti-tidak-mungkin-dimakzulkan/5446047.html>. Tindakan ekstra konstitusional oleh lembaga legislatif juga pernah terjadi ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengeluarkan TAP MPR No. III/MPRS/1963 yang mengangkat Soekarno menjadi presiden seumur hidup yang jelas bertentangan dengan konsepsi negara hukum dan mengarah pada negara kekuasaan. Lihat John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI* (Pelangi Cendekia, 2007), 4. Dalam amendemen konstitusi juga dimungkinkan parlemen (MPR) melakukan amendemen secara ekstra konstitusional melampaui prosedur yang sudah ditetapkan. Lihat Muhammad Faiz Putra Syanel, Zul Amirul Haq, and Muhammad Ajabbar Putra, "The Probability of Extra-Constitutional Amendment on the 1945 Constitution of Indonesia: The Politic of Parliament Against Its Constitutionalism," *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i* 9 (2022): 2004.

¹³ Penulis menilai tindakan ekstra konstitusional oleh lembaga yudikatif secara kasuistis sebagaimana dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) ketika melakukan perubahan non-formal terhadap materi muatan UUD. Menurut Fajlurrahman Jurdi dan Ahmad Yani, perubahan tersebut memiliki legitimasi berupa adanya dinamika ketatanegaraan, tidak bertentangan dengan teks konstitusi secara keseluruhan, tidak bertentangan dengan HAM, dan sesuai dengan kebutuhan serta kondisi sosiologis di masyarakat. Fajlurrahman Jurdi and Ahmad Yani, "Legitimasi Perubahan Konstitusi Non-Formal dan Pembatasannya dalam Paham Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023).

¹⁴ Bakht Munir, Zaheer Iqbal Cheema, and Jawwad Riaz, "Separation of Powers and System of Checks and Balances: A Debate on the Functionalist and Formalist Theories in the Context of Pakistan," *Global Political Review* 5, no. 3 (September 2020): 11–23, [https://doi.org/10.31703/gpr.2020\(V-III\).02](https://doi.org/10.31703/gpr.2020(V-III).02).

¹⁵ Alchansyah Farida, "Analisa Yuridis Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Ekstra Konstitusional dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 4, no. 1 (June 2024), <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i1.1403>.

pembelotan, hingga perang saudara.¹⁶ Contoh lainnya adalah praktik yang disebut sebagai demokrasi ekstra konstitusional untuk menggambarkan bagaimana rakyat menegaskan otoritas politik di luar jalur yang resmi, termasuk cara reguler seperti sanksi sosial, aksi massa, penutupan paksa peradilan, dan sebagainya.¹⁷

Tindakan ekstra konstitusional menjadi wacana yang cukup aktual sebagaimana disampaikan oleh Refly Harun pada tahun 2020 dalam topik pemakzulan presiden. Menurutnya, pemakzulan dapat dilakukan melalui jalur konstitusional berupa mekanisme *impeachment* sesuai UUD 1945, jalur inkonstitusional berupa gerakan bersenjata, dan jalur ekstra konstitusional berupa Dekrit Presiden.¹⁸ Namun, karena perbincangan tentang tindakan ekstra konstitusional akan menjadi sangat luas, dalam penelitian ini penulis hanya membatasi makna ekstra konstitusional pada tindakan presiden (eksekutif) sebagai objek kajian. Fokus kajian ini berangkat dari pertimbangan tentang lembaga yang paling mungkin menerapkan tindakan tersebut dalam negara dengan sistem presidensial, serta yang paling berpotensi menimbulkan bahaya.¹⁹

Dalam konteks pascareformasi dengan konstitusi yang telah disempurnakan melalui empat kali amendemen, apakah tindakan ekstra konstitusional (atau secara umum penyimpangan konstitusi) tidak dapat terjadi lagi? Dalam tren dunia, saat ini terjadi potensi bahaya akan rezim otoritarian yang terus tumbuh,²⁰ yang mungkin juga terjadi di Indonesia, mengingat salah satu alat otoritarianisme adalah tindakan ekstra konstitusional. Lebih spesifik, hal ini perlu dilihat dalam konteks kondisi konstitusi Indonesia yang perubahannya kaku,²¹ kondisi demokrasi dan negara hukum yang tidak ideal,²² serta keadaan darurat

¹⁶ Lihat Daniel B. Rodriguez and Barry R. Weingast, "Constitutional Stability and the Role of Countermajoritarian Rules (or How We Learned to Stop Worrying and Love Our Antidemocratic Constitution)," preprint, 2025, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5126993>; Febriansyah Ramadhan et al., "Towards a Structural Constitution: Contribution of Presidential Succession Law to the Constitution of Indonesia," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 2 (July 2025): 361–95, <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i2.40203>.

¹⁷ James Lindley Wilson, "Constitutional Majoritarianism against Popular 'Regulation' in the Federalist," *Political Theory* 50, no. 3 (June 2022): 449–76, <https://doi.org/10.1177/009059172111043796>.

¹⁸ VOA Indonesia, "Jokowi Hampir Pasti Tidak Mungkin Dimakzulkan."

¹⁹ Berdasarkan catatan John Pieris, dalam sistem presidensial, presiden (pemerintah) memiliki peluang besar menjadi penguasa otoriter. Lihat Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, 99. Lebih lanjut, kewenangan presiden yang berbahaya di antaranya adalah hak prerogatif, diskresi, serta tindakan pada keadaan darurat negara yang pada dasarnya tidak berangkat dari kepastian hukum. Di sisi lain, cabang kekuasaan inilah yang paling mungkin menjelma menjadi otokratik karena memegang kendali pemerintahan.

²⁰ Tom Ginsburg, "Democratic Backsliding and the Rule of Law," *Ohio Northern University Law Review* 44 (2018): 351.

²¹ Rizka, Nunik Nurhayati, and Muhammad RM Fayasy Failaq, *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan: Konsep, Metode, dan Implementasi Omnibus Law Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022* (Sukoharjo: Muhammadiyah University Press, 2025).

²² Peringkat indeks *rule of law* Indonesia adalah 69 dari 143 negara, sementara indeks demokrasi Indonesia berada pada peringkat 59 dari 167 negara. Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2024* (2024); World Justice Project, *Rule of Law Index* (2026).

yang dapat saja terjadi sewaktu-waktu di negara ini.²³ Hal ini semakin mengkhawatirkan sebab landasan konstitusional keadaan darurat di Indonesia bergantung pada prerogatif presiden di dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 yang penetapannya dilakukan oleh presiden tanpa kontrol langsung oleh lembaga negara yang lain.

Dengan kondisi pembatasan atas keadaan darurat saat ini, institusi lain selain presiden tidak mempunyai landasan konstitusional untuk dapat terlibat mengontrolnya secara langsung, kecuali secara sangat terbatas dan bergantung pada kebijaksanaan presiden itu sendiri. Pada cabang kekuasaan legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat, keterbatasan itu akan terjadi sebab ia tidak memiliki kuasa untuk terlibat begitu saja dalam melaksanakan tiga fungsinya (anggaran, legislasi, dan pengawasan) dalam keadaan darurat. Pada cabang kekuasaan yudikatif, Mahkamah Konstitusi yang merupakan *guardian of the constitution* akan terbatas dalam menilai dan menguji tindakan darurat sebab keterbatasan wewenang yang diatur oleh konstitusi itu sendiri.²⁴ Kondisi ini menggambarkan kebuntuan pengawasan konstitusional sekaligus celah normatif yang berbahaya terhadap demokratisasi pada keadaan darurat dan/atau pascakeadaan darurat.

Dalam kondisi yang demikian, kita dapat bercermin pada pandangan Frank Igwe Uzodima yang menggambarkan bahwa pada mulanya konstitusi dinilai sakral dan tidak dapat diganggu gugat, namun di negara-negara berkembang yang harus hidup dalam keadaan darurat yang hampir terus-menerus, hal tersebut akan berdampak pada situasi ekstra konstitusional. Di sana, masyarakat berada dalam keadaan yang terus berubah dengan cepat dan berpengaruh pada ketegangan dan ketidakstabilan. Alhasil, terjadilah kekerasan dan pemberontakan. Kalaupun tidak, dapat terjadi hambatan dalam menjalankan pemerintahan seperti yang ia sebut terjadi di negara Siprus.²⁵ Ini adalah gambaran kombinasi antara keadaan darurat dan

²³ Di antara kedaruratan yang tidak terduga dan dapat terjadi lagi ke depan adalah pandemi. Sekalipun di Indonesia pandemi tidak sampai menyebabkan tindakan otoritarianisme yang berbahaya seperti yang terjadi di China, ancaman seperti itu tetap potensial terjadi. Tom Ginsburg and Mila Versteeg, "The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic," *International Journal of Constitutional Law* 19, no. 5 (December 2021): 1498–1535, <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.

²⁴ Dalam perkembangan terbaru, Rega Felix, sebelum mencabutnya kembali, sempat mengajukan permohonan pengujian terkait kewenangan terbatas Mahkamah Konstitusi terhadap tindakan ekstra konstitusional dalam pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (Perkara No. 46/PUU-XXIII/2025) dengan salah satu dalil utama dari permohonannya adalah "Bahwa dengan rumusan demikian, maka kita tidak akan kaget jika terdapat tindakan ekstra konstitusional dan berpotensi terjadinya pelanggaran HAM. Kita telah memiliki landasan untuk menyatakan bahwa MK akan tetap ada dan memiliki kewenangan untuk menguji. Hal ini adalah langkah preventif untuk mencegah agar kebijakan yang dikeluarkan tidak berpotensi melanggar HAM yang mendasar."

²⁵ Frank Igwe Uzodima, "Extra-Constitutional Situations: An Appraisal of the Legality of Revolutions," *The Journal of Jurisprudence and Contemporary Issues* 8 (2016): 95–96.

kebuntuan aturan konstitusional. Ini juga yang mungkin menjadi basis argumentasi dari peneliti yang sama sekali menolak tindakan ekstra konstitusional di negara demokrasi.²⁶

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, penerapan tindakan ekstra konstitusional dipengaruhi dan lahir dari dua faktor yang melatarbelakangi, yakni berupa **kebuntuan aturan konstitusional** serta **keadaan negara darurat**.²⁷ S. A. de Smith menggambarkan kondisi ekstra konstitusional dalam ceramah berjudul “*Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations*” sebagai berikut:

*“Ketika sebuah konstitusi berfungsi secara normal, kita dapat mempelajari interaksi antara convention dan strict law, judicial review dan amendemen konstitusi, dan sebagainya. Ketika sebuah konstitusi tidak lagi berfungsi secara normal, ketika ia menjadi tidak dapat dijalankan, ketika ia digantikan atau ditanggguhkan sebagian atau seluruhnya, atau suatu pemerintahan digulingkan dengan cara yang tidak diizinkan oleh konstitusi itu sendiri, pengacara konstitusi mendapati dirinya dipindahkan ke dalam dimensi yang sama sekali baru. Dia buru-buru wajib militer sebagai ahli pembongkaran, sebagai arsitek tidak terdaftar, sebagai ahli menyesatkan yurisprudensial. Tindakan yang seolah-olah inkonstitusional telah dilakukan oleh orang-orang yang memegang kekuasaan politik yang efektif dan tidak mempunyai niat sedikit pun untuk melepaskannya.”*²⁸

Dari ceramah Smith tersebut, dapat ditangkap bahwa ada gambaran penguasa politik yang tidak ingin kembali ke keadaan normal dan mempertahankan kedaruratan. Hal ini mirip dengan penggambaran *state of exception* oleh Giorgio Agamben. Dalam pandangannya, ia mengacu pada kondisi di mana penguasa sering kali menanggguhkan pemberlakuan hukum dengan dalih keamanan nasional yang ia contohkan sebagai *iustitium* (pengecualian atau penangguhan hukum) di zaman Romawi maupun dekrit darurat dan penahanan tanpa pengadilan. Awalnya bersifat sementara, namun berkembang menjadi paradigma pemerintahan yang permanen dan terus-menerus dalam demokrasi modern. Dalam kondisi yang demikian, pemisahan kekuasaan menjadi runtuh dan kehidupan masyarakat akan amat rentan terhadap kekerasan yang kemudian dilegalkan.²⁹

Pada konteks Indonesia yang telah diterangkan sebelumnya, potensi terjadinya *state of exception* merupakan celah yang terbuka lebar sebab pintu masuk kedaruratan saat ini yang terlanjur terlalu fleksibel. Hal yang perlu diperhatikan, sekaligus juga dikhawatirkan,

²⁶ Contohnya: Laban Achoki, “The Impossibility of Extra-Constitutional Legitimacy: Sovereignty, Constitutional Absolutism, and the Case of Kenya’s 2010 Constitution,” preprint, 2025, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5175777>.

²⁷ Lihat Anil Khan, “Constitution and ‘Extraconstitution’: Colonial Emergency Regimes in Postcolonial India and Pakistan,” in *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality* (Cambridge University Press, 2009).

²⁸ Uzodima, “Extra-Constitutional Situations.”

²⁹ Giorgio Agamben, *State of Exception*, trans. Kevin Attell (London: University of Chicago Press, 2005).

adalah kenyataan bahwa kondisi normal (selain darurat dan ekstra konstitusional) sudah nyata tidak demokratis; selain karena sistem konstitusional yang memungkinkan itu terjadi,³⁰ terbukti presiden sebagai sosok sentral telah kerap kali melakukan tindakan yang otokratik.³¹ Belum lagi dikaitkan dengan bagaimana partai politik dan parlemen punya kualitas demokrasi internal yang buruk³² sehingga tidak dapat mengawasinya dengan baik. Berbicara data, indeks demokrasi Indonesia juga menunjukkan demokrasi yang cacat (*flawed democracy*) atau menunjukkan terjadinya *electoral autocracy* di negara ini.³³ Dalam nalar sederhana—sebagaimana ungkapan Lord Acton tentang pembatasan kekuasaan—apabila dalam kondisi normal kehidupan bernegara sudah tidak demokratis, tentu dalam keadaan darurat yang tanpa pembatasan, ketidakdemokratisan tersebut akan menjadi eskalatif.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini hadir dengan dua tujuan utama: Pertama, untuk mengkaji legitimasi dari tindakan ekstra konstitusional presiden yang tidak memiliki kepastian hukum, khususnya menilai dan menggambarkan peran legitimasi hukum (legalitas), sosial, dan etis dalam menjustifikasi tindakan ini. Kedua, penelitian ini mencoba memberikan rekonstruksi pembatasan terhadapnya berbasis legitimasi pada tujuan pertama sehingga dapat mencegah dampak-dampak negatif (otoritarianisme kedaruratan negara) yang lahir di kemudian hari dari adanya tindakan tersebut.

2. Perumusan Masalah

1. Bagaimana legitimasi hukum, sosial, dan etis menjustifikasi tindakan ekstra konstitusional di Indonesia?
2. Bagaimana rekonstruksi pembatasan tindakan ekstra konstitusional guna mencegah otoritarianisme kedaruratan negara?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan konseptual menggunakan legitimasi dan pembatasan sebagai basis utama dalam mengkaji tindakan

³⁰ Wicaksana Dramanda, Syahrul Fauzul Kabir, and Asep Hakim Zakiran, "Sistem Presidensial dan Kebangkitan Neo-Otoritarianisme: Kegagalan Reformasi Konstitusi di Indonesia?," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 3 (September 2024): 345–65, <https://doi.org/10.31078/jk2131>.

³¹ Salah satu contohnya lihat Muhamad Saleh and Muhammad Anugerah Perdana, "The Practice of Presidential Autocratic Legalism in Executive Regulations for National Strategic Projects: Praktik Presidential Autocratic Legalism dalam Peraturan Eksekutif untuk Proyek Strategis Nasional," *Jurnal Konstitusi* 22, no. 4 (December 2025): 641–63, <https://doi.org/10.31078/jk2243>.

³² Jamaludin Ghafur, "Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi: Antara Das Sollen dan Das Sein," *Ius Quia Iustum* 30, no. 1 (2023).

³³ Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2024*; Democracy Project, *Regimes of the World Data (RoW)* (2024).

ekstra konstitusional, sementara pendekatan perundang-undangan mengombinasikan hasil kajian legitimasi untuk merekonstruksi pembatasan tindakan ekstra konstitusional berdasarkan model ataupun evaluasi dari celah yang ada dalam Undang-Undang Dasar sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi. Operasionalisasi konsep legitimasi dilakukan dengan membedah tiga model legitimasi, yakni legitimasi hukum, sosial, dan etis. Sementara itu, operasionalisasi pembatasan dilakukan melalui elaborasi legitimasi dan evaluasi konstitusional untuk membangun langkah penerapan dan faktor yang memengaruhi penerapan sehingga terhindar dari otoritarianisme sebagai dampak negatif. Data dalam penelitian ini diperoleh sepenuhnya melalui studi pustaka dan akan dianalisis secara kualitatif untuk memperoleh jawaban dan kesimpulan penelitian yang preskriptif.

B. PEMBAHASAN

1. Legitimasi tindakan ekstra konstitusional di Indonesia sebagai basis justifikasi

Konstitusi dalam arti yang luas dimaknai sebagai sistem pemerintahan suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya, dapat bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan hukum (*non-legal atau ekstra-legal*), sementara dalam arti sempit dimaknai sebagai sekumpulan peraturan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam suatu dokumen.³⁴ Berangkat dari definisi yang seperti itu, serta tidak ada negara tanpa konstitusi, maka perlu didefinisikan yang disebut sebagai ekstra konstitusional. Pemahaman akan makna ekstra konstitusional ini harus terlebih dahulu dilakukan sehingga analisis atas legitimasi dan pembatasannya tidak menghasilkan bias.

Terdapat beberapa pakar maupun peneliti di Indonesia yang telah mencoba mendefinisikannya, di antaranya Subhan Sofhian,³⁵ Mahfud MD,³⁶ Soetanto Soepiadhy,³⁷

³⁴ Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi* (2005), 13.

³⁵ Ekstra konstitusional adalah tindakan politik bersifat darurat yang tidak ada ketentuannya dalam konstitusi, namun bersifat mengikat secara hukum sejauh ia memiliki derajat kepatuhan tinggi dari rakyat. Subhan Sofhian, "Tinjauan tentang Peran dan Fungsi Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia," *Jurnal Diklat Keagamaan* 12, no. 33 (2018): 162–63.

³⁶ Ekstra konstitusional subjektif berciri berdasarkan pertimbangan subjektif penguasa dan tidak harus ada aturan lebih dulu. Contohnya adalah tindakan hukum darurat, salah satunya Perppu yang dikeluarkan tanpa dasar undang-undang darurat dan tanpa pengumuman kedaruratan terlebih dahulu. Moh. Mahfud MD, *Hukum Tak Kunjung Tegak* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), 144–45.

³⁷ Ekstra konstitusional (dalam konteks perubahan konstitusi) berupa tindakan di luar ketentuan UUD, yakni tindakan perubahan istimewa, revolusi, atau konvensi. Ia menyamakan ekstra konstitusional dengan ekstra legal. Taufiqurachman Ruki dkk., *Mengapa Kita Harus Kembali ke UUD 1945?* (Jakarta: Republika, 2019), 19–20.

dan Jimly Asshiddiqie.³⁸ Secara singkat, dapat ditemukan kesamaan di antara pandangan mereka bahwa tindakan ini berada di luar ketentuan aturan konstitusi, namun diterima dalam praktik oleh rakyat. Itu adalah definisi minimal dari tindakan ekstra konstitusional sebelum kemudian terdapat variasi pandangan terkait jenis dan legitimasi.³⁹

Lebih spesifik, secara harfiah, ekstra konstitusional berasal dari kata “ekstra” dan “konstitusional”. Ekstra bermakna sebagai “suatu tambahan di luar yang resmi”.⁴⁰ Sementara konstitusional adalah bersangkutan, sesuai, atau diatur oleh konstitusi suatu negara.⁴¹ Dalam kamus Lexico, ekstra konstitusional berasal dari bahasa Inggris *extraconstitutional* yang berarti: “*Not based on or authorized by a political constitution.*”⁴²

Rob Natelson, Kepala Constitutional Studies Center (ICSC) menggambarkan ekstra konstitusional sebagai: “*This refers to an action that is simply outside the purview of the governing constitutions.*”⁴³ Frank Igwe Uzodima mendefinisikan frasa ekstra konstitusional dengan istilah “*Extra-constitutional Situations*” (kondisi ekstra konstitusional) sebagai “*An extra-constitutional situation would thus be an act or omission outside or beyond the scope of constitutional provisions.*” Dalam konteks Amerika, Edwin F. Albertsworth pada tahun 1931 berpandangan bahwa pemerintahan ekstra konstitusional dalam praktiknya tidak dapat ditemukan maupun dilarang secara tersurat maupun tersirat melalui analisis fungsi-fungsi lain dalam konstitusi formal. Pemerintahan tersebut berjalan dalam praktik yang tumbuh subur seiring dengan konstitusi. Bahkan pada kenyataannya, seolah-olah melampaui batasan dari piagam (konstitusi) yang tertulis.⁴⁴

Pandangan terhadap tindakan ekstra konstitusional pada cabang kekuasaan eksekutif terbagi menjadi dua, yakni pandangan yang mendukung penerapan dan yang menolaknya. Para pendukung tindakan tersebut biasanya mendapatkan dukungan argumentasi dari

³⁸ Dalam buku *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam pengujian undang-undang dapat dilakukan penilaian secara konstitusional, inkonstitusional, maupun ekstra konstitusional. Sayangnya, dalam pembahasannya Jimly tidak mengelaborasi lebih dalam terkait makna ekstra konstitusional. Lihat Inna Junaenah, “Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 509.

³⁹ Inkonstitusional lebih tegas, sementara ekstra konstitusional lebih eufemistis, seperti berusaha untuk lembut dan bahkan dapat dimaknai tidak bertentangan, tetapi tidak sesuai dengan apa yang ditentukan secara eksplisit dalam konstitusi. Dalam kasus-kasus tertentu, hal ini tidak dapat diidentikkan dengan “bertentangan”. Misalnya, sesuatu yang tidak atau belum diatur dalam UUD lalu ditafsirkan sedemikian rupa sehingga dipandang konstitusional, tetapi dengan sebutan ekstra konstitusional. Muhammad RM Fayasy Failaq, komunikasi pribadi dengan Jimly Asshiddiqie, February 23, 2021, 16.39 WITA.

⁴⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Departemen Pendidikan Nasional* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), 380.

⁴¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 750.

⁴² Lexico, “Extraconstitutional,” accessed January 2, 2024, <https://www.lexico.com/en/definition/extraconstitutional>.

⁴³ Rob Natelson, “Unconstitutional? Extra-Constitutional? What’s the Difference?,” *Independence Institute*, April 24, 2018, <https://i2i.org/unconstitutional-extra-constitutional-whats-the-difference/>.

⁴⁴ Albertsworth, “Extra-Constitutional Government,” 18.

pandangan John Locke tentang “*the preservation of all*” (menyelamatkan semua orang). Dengan demikian, untuk tujuan tersebut, eksekutif dapat melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum (konstitusi). Namun, pada konteks ini, sebenarnya Locke memperjelas bahwa hanya boleh bertentangan dalam keadaan luar biasa.⁴⁵ Thomas Jefferson dinilai merupakan eksponen awal dari konsep otoritas ekstra konstitusional setelah mengakui *Louisiana Purchase* (pembelian wilayah Louisiana dari Prancis pada tahun 1803) di Amerika sebagai bentuk tindakan tersebut. Beberapa tahun kemudian ia menulis:

*“A strict observance of the written laws is doubtless one of the high duties of a good citizen, but it is not the highest. The laws of necessity, of self-preservation, of saving our country when in danger, are of higher obligation. To lose our country by a scrupulous adherence to written law, would be to lose the law itself, with life, liberty, property and all those who are enjoying them with us; thus absurdly sacrificing the end to the means.”*⁴⁶

Intinya, menurut Jefferson, ketaatan terhadap hukum tertulis adalah keharusan, namun kehilangan negara karena ketaatan pada hukum tertulis berarti kehilangan hukum itu sendiri. Antara Locke dan Jefferson, dapat disimpulkan terdapat kesamaan bahwa pada kenyataannya inti dari tindakan ekstra konstitusional oleh eksekutif adalah pepatah kuno “*salus populi suprema lex*” (hukum tertinggi adalah keselamatan rakyat).⁴⁷

George Winterton juga mencatat dalam konteks Amerika Serikat, bahwa di sisi lain, terdapat beberapa pendapat yang menolak tindakan ekstra konstitusional sebagai doktrin konstitusional yang dapat diterima. *Pertama*, tidak ada bukti bahwa para pendiri negara tersebut menganggap pemerintah menjalankan kekuasaan dari sumber di luar konstitusi, yang terbukti dengan tidak adanya gagasan tersebut pada Konvensi Konstitusi (*Constitutional Convention*) dan *Federalist Papers*. *Kedua*, yang menjadi alasan penolakan terhadap tindakan tersebut adalah tidak terdapat dasar teoretis yang dapat diterima.⁴⁸

Dengan merujuk pada pendapat Winterton, sebagai tindakan eksekutif di luar konstitusi, terdapat dua pendekatan dalam pelaksanaannya. *Pertama*, pada mulanya tindakan tersebut akan dinilai inkonstitusional, namun diterima secara praktis dan dianggap perlu secara politis. Tindakan tersebut dianggap sah karena berasal dari sumber di luar konstitusi. *Kedua*, yang lebih berbahaya, adalah bahwa mungkin presiden melakukan klaim untuk menjalankan kekuasaan yang sah melebihi yang diberikan oleh konstitusi, yang dapat bertentangan dengan doktrin demokrasi, kebebasan sipil, dan sebagainya.⁴⁹

⁴⁵ George Winterton, “The Concept of Extra-Constitutional Executive Power in Domestic Affairs,” *Hastings Constitutional Law Quarterly* 7 (1979): 6–7.

⁴⁶ Winterton, “Extra-Constitutional Executive Power,” 10.

⁴⁷ Uzodima, “Extra-Constitutional Situations,” 105.

⁴⁸ Winterton, “Extra-Constitutional Executive Power,” 12–13.

⁴⁹ Winterton, “Extra-Constitutional Executive Power,” 43–45.

Untuk lebih memahami kategori tindakan ekstra konstitusional, penulis mencoba mengembangkannya dengan membandingkan beberapa tolok ukur antara konstitusional, inkonstitusional, dan ekstra konstitusional sebagai berikut:

Tabel I
Perbandingan Ekstra Konstitusional

	Konstitusional	Inkonstitusional	Ekstra Konstitusional
Hubungan dengan konstitusi	Sesuai atau berdasarkan konstitusi	Menyimpangi konstitusi	Menyimpangi konstitusi
Penerimaan positivistik	Diterima	Tidak diterima	Tidak diterima
Faktor khusus	Tidak memiliki faktor khusus	Tidak memiliki faktor khusus dan aturan konstitusional masih dapat berlaku	Terdapat faktor kedaruratan dan adanya kebuntuan aturan konstitusional
Faktor pembenar	Konstitusionalitas	Tidak memiliki faktor pembenar	Keselamatan rakyat
Penerimaan lain (aspek sosial, politis, dan sebagainya)	-	Tidak diterima	Diterima

Sumber: Diolah penulis (2023)

Hal yang perlu digarisbawahi dari tiga kategori tersebut adalah ketiganya apabila disandingkan berada pada tindakan yang setingkat yang diatur oleh norma-norma dalam konstitusi. Tindakan konstitusional yang sejalan sehingga tidak perlu dipertanyakan kesesuaiannya, sementara inkonstitusional dan ekstra konstitusional menyimpanginya dengan penerimaan, faktor khusus, faktor pembenar, dan penerimaan yang berbeda. Dalam praktik kontemporer, amendemen konstitusi dikatakan konstitusional apabila sesuai dengan Pasal 37 konstitusi; inkonstitusional adalah menggantinya secara sendiri oleh Presiden dalam keadaan tidak darurat dan ditolak oleh masyarakat; sementara ekstra konstitusional adalah melalui lembaga lain, misalnya Mahkamah Konstitusi, dalam keadaan ketika mekanisme amendemen konstitusional tidak dapat dilakukan, mengubah konstitusi melalui penafsirannya dan didukung secara sosial-politik.

Melanjutkan, pemerintah memegang kekuasaan politik yang diberikan oleh negara atas persetujuan dari warga negara.⁵⁰ Ketika mendapatkan kekuasaan, pemerintah dapat dikatakan berwenang untuk melaksanakan suatu tindakan tertentu. Pada konteks tindakan ekstra konstitusional, tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan konstitusi itu perlu dikaji dasar kekuasaannya sehingga dapat diterima oleh masyarakat melalui konsep legitimasi. Di sini, kekuasaan yang memiliki legitimasi dapat dikatakan sebagai otoritas⁵¹, sehingga tindakan ekstra konstitusional harus dikaji landasan kekuasaannya, kemudian kekuasaan tersebut menjelma menjadi legitimasi, serta legitimasi tersebut menjadikan tindakan itu dapat dikatakan memiliki otoritas (wewenang).

Pada dasarnya, konsep yang digunakan untuk menjustifikasi secara normatif tindakan ekstra konstitusional adalah adanya *doctrine of necessity* sebagai kebutuhan tata negara yang luar biasa, tidak ada alternatif lain, dan bersifat sementara⁵² sebagaimana yang terjadi di negara Pakistan. Mahkamah Agung Pakistan menekankan doktrin tersebut untuk kemudian memvalidasi tindakan ekstra konstitusional yang dilakukan oleh Gubernur Jenderal (*the Governor General*). Dalil utamanya adalah pepatah Bracton yang pada intinya berbunyi “*apa yang pada dasarnya tidak sah, dijadikan sah karena kebutuhan*” serta prinsip “*keselamatan rakyat*”.⁵³ Namun, dalam aplikasinya, prinsip ini justru berakhir sebagai alat legitimasi semata oleh peradilan yang berdampak pada solusi jangka pendek dari krisis konstitusional yang berulang kali merusak norma demokrasi, melemahkan integritas institusional, dan mengikis kepercayaan atas institusi tersebut.⁵⁴ Karena alasan tersebut, penelitian ini tidak berpatokan pada doktrin yang telah salah dipraktikkan, melainkan mencari model pembenaran yang lebih komprehensif—mengingat doktrin tersebut tampak tidak demokratis karena tidak memperhatikan penerimaan oleh rakyat—dan cocok dipraktikkan dalam konteks Indonesia.

Melanjutkan pembahasan seputar legitimasi, sekalipun sudah menggambarkan abstraksinya sedemikian rupa, maknanya tampaknya masih terlalu luas dan bersegi. Misalnya, ketika berbicara dalam ranah administrasi negara, kita sering berbicara tentang

⁵⁰ Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, 54.

⁵¹ Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, 55. Dalam pendapat lain, wewenang/otoritas disebut sebagai kekuasaan yang terlembagakan. Lihat Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016), 53.

⁵² Constantios Kombos, “The Doctrine of Necessity in Constitutional Law,” *The Cyprus Review* 30, no. 1 (2018).

⁵³ Mangala Wijesinghe, *Doctrine of Constitutional Necessity: Justifying the Unjustified* (2022); Seema Gul, Riaz Ahmad, and Sami Ur Rahman, “The Myth of Neutrality: Judicial Review, Ideology, and Constitutional Interpretation in Pakistan and the United Kingdom,” *The Critical Review of Social Sciences Studies* 3, no. 2 (May 2025): 1742–54, <https://doi.org/10.59075/mm3m9d48>.

⁵⁴ Muhammad Yunas Khan and Mubashar H. Jaffari, “Civil-Military Relationship in a Democratic Pakistan,” *Policy Perspectives* 20, no. 1 (June 2023), <https://doi.org/10.13169/polipers.20.1.ra2>; Saira Bano et al., “The Doctrine of Necessity in Pakistan’s Judiciary: Implications for Democracy and the Rule of Law,” *Dialogue Social Science Review* 4, no. 2 (2026).

legitimasi dalam hal bagaimana pejabat administrasi negara kemudian mendapatkan sumber wewenangnya; dalam hal ini, apakah ia (pejabat administrasi negara) mendapatkan kewenangannya dari delegasi, atribusi, atau mandat.⁵⁵ Perihal ini, legitimasi adalah “*Bagaimana dasar tindakan tersebut*” yang difokuskan pada legal-formal dan administratif. Legitimasi juga dapat dipahami sebagai konsep yang menjelaskan bahwa suatu tindakan dilakukan berdasarkan kondisi dan kehendak kelompok masyarakat.⁵⁶

Membahas legitimasi, kita perlu mendudukkannya secara definitif. Adapun secara etimologis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) legitimasi diartikan sebagai “*pernyataan yang diakui keabsahannya; pengesahan.*”⁵⁷ Sementara secara terminologi legitimasi berarti “*penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap kewenangan dan kekuasaan.*”⁵⁸ Miriam Budiardjo menyamakan legitimasi dengan keabsahan; menurutnya, keabsahan (legitimasi) diartikan sebagai keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah “wajar” dan patut dihormati. Kewajaran itu diukur berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan suatu wewenang atau tindakan dalam konteks penelitian ini sesuai dengan beberapa hal berupa asas-asas dan prosedur yang sah. Dengan asas dan prosedur itulah tindakan penguasa dapat dipatuhi.⁵⁹ Makna legitimasi oleh Miriam adalah pada aspek ontologis, yaitu suatu kondisi kesesuaian tindakan penguasa dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Lebih lanjut, menurutnya, keabsahan (legitimasi) tersebut dapat tumbuh dengan kukuh apabila terdapat konsensus mengenai dasar dan tujuan dalam masyarakat.⁶⁰ Sementara Franz Magnis Suseno mendefinisikan legitimasi sebagai “*keabsahan kekuasaan*” dengan model pertanyaan berupa “*apa yang menjadi dasar dari wewenang?*”⁶¹

Berbicara tentang keabsahan tertentu, yang dikaitkan dengan legitimasi, memiliki makna yang masih luas. Namun, agaknya dalam hukum, keabsahan disebut dengan suatu istilah dalam bahasa Belanda berupa “*rechtmatig*”. Maknanya adalah “*berdasarkan atas hukum*”. Konsepsi tersebut berangkat dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*), yang menghendaki

⁵⁵ Moh Gandara, “Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat,” *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 92–99.

⁵⁶ Pada masyarakat modern dengan kehidupan sosial yang terfragmentasi, persoalan legitimasi meningkat dan erat berkaitan dengan kompleksitas, pembagian peran sosial, serta benturan kepentingan yang ada. Habermas menggambarkan krisis legitimasi pada masyarakat modern sebagai proses yang saling bertautan antara sistem ekonomi, sistem politik, dan sistem sosio-kultural. Lihat Sindung Tjahyadi, “Problem Legitimasi di Indonesia: Kajian terhadap Dasar dan Proses Pembentukan Makna dalam Realitas Sosial Ditinjau dari Teori Kritis Jurgen Habermas,” *Prosiding The 4th International Conference on Indonesia Studies: Unity, Diversity, and Future* (Bali, 2012), 778–79.

⁵⁷ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 833.

⁵⁸ Eman Hermawan, *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik & Nalar* (Yayasan Kajian dan Layanan Informasi untuk Kedaulatan Rakyat, 2001), 6.

⁵⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), 64–65.

⁶⁰ Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 65.

⁶¹ Magnis-Suseno, *Etika Politik*, 53.

agar tindakan pemerintah dilakukan berdasarkan ketentuan yang mengatur, atau dalam istilah "*rechtmatigheid van bestuur*". Dalam bahasa Inggris, istilah itu (*rechtmatig*) diartikan sebagai "*legality*" yang mempunyai arti "*lawfulness*" atau sesuai dengan hukum.⁶² Legalitas ini dapat diartikan sesederhana keberadaan landasan hukum atas suatu tindakan tertentu. Misalnya, dalam hal norma, terdapat rantai validitas norma yang dimulai dari *Grundnorm* yang menjadi dasar dari norma-norma di bawahnya serta norma-norma tersebut menjadi landasan bagi tindakan hukum tertentu dalam dimensi legalitas sebagai ukuran dari keabsahan hukum.

Keabsahan hukum ini dapat kita tangkap dalam ungkapan Sudikno Mertokusumo terkait hukum dan kekuasaan. Ia mengungkapkan bahwa "*hukum ada karena kekuasaan yang sah, kekuasaan yang sah-lah yang menciptakan hukum.*"⁶³ Lebih lanjut, menurutnya, ketentuan-ketentuan yang tidak berangkat dari kekuasaan yang sah itu bukanlah hukum.⁶⁴ Jika melihat tindakan ekstra konstitusional sebagai hukum (tindakan hukum), lantas bagaimana kekuasaan yang sah itu? Dengan demikian, kekuasaan yang sah itu selain menggambarkan legitimasi, juga dapat melahirkan legitimasi lain dalam ranah hukum. Selanjutnya, Sudikno juga menggambarkan bahwa sekalipun hukum itu lahir dari kekuasaan, ia adalah kekuasaan itu sendiri.⁶⁵ Menurut penulis, hukum selain memiliki legitimasi lain, ia adalah wujud legitimasi itu sendiri dalam dimensi legalitas. Untuk itu, dalam bagian pembahasan ini agaknya kita perlu mengungkapkan juga bentuk-bentuk legitimasi yang lain, selain hukum.

Legitimasi selain model legitimasi hukum dapat ditangkap melalui konsep Max Weber terkait wewenang/otoritas. Terdapat tiga macam wewenang/otoritas menurutnya, yakni: Pertama, wewenang tradisional yang lahir dari kepercayaan di antara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu adalah wajar dan patut dihormati. Kedua, wewenang karismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin. Ketiga, wewenang rasional-legal yang berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional

⁶² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 23.

⁶³ Pendapat Sudikno seputar keabsahan hukum juga dapat dipahami dari bagaimana ia menggambarkan adanya sumber-sumber hukum materiil dan sumber-sumber hukum formil. Sebelumnya, ia mengartikan makna sumber hukum, salah satunya, sebagai "sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa, masyarakat)" dan "sebagai sumber terjadinya hukum: sumber yang menimbulkan hukum". Terkhusus pada aspek sumber hukum materiil, ia menerangkan contoh-contohnya berkaitan dengan hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial-ekonomis, dan sebagainya. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi revisi (2010), 107.

⁶⁴ Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, 25.

⁶⁵ Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, 26.

yang melandasi kedudukan seorang pemimpin.⁶⁶ Ketiga konsepsi tersebut tidak secara langsung berkaitan dengan legitimasi, sebab lebih merupakan wujud dari “wewenang”, namun dapat disimpulkan dari masing-masingnya bagaimana legitimasi yang melahirkan wewenang tersebut yang berangkat dari model yang tradisional, karismatik, atau rasional-legal. Sayangnya, konsep Weber terkait legitimasi selain hukum tersebut tidak representatif sebagai legitimasi untuk tindakan hukum tertentu, melainkan lebih cocok hanya sebagai legitimasi untuk kekuasaan umum. Untuk itu, penulis tidak menggunakan konsep tersebut dan mencoba mencari konsepsi yang lebih mudah dipakai untuk menggambarkan legitimasi dari tindakan ekstra konstitusional pada topik penelitian ini.

Konsep legitimasi dari Franz Magnis Suseno merupakan perangkat yang paling mudah (selain legitimasi hukum secara tunggal) digunakan untuk menelaah penerapan tindakan ekstra konstitusional. Setidaknya,⁶⁷ ia meletakkan legitimasi selain legitimasi hukum pada kategori yang umum serta representatif terhadap kepentingan tertentu yang melatari suatu kekuasaan. Sebelum menggambarkan kriteria legitimasi, terlebih dahulu disampaikan pembagian legitimasi berupa objek yang memerlukan pengesahan di antaranya:⁶⁸

- a. Materi wewenang: pada objek ini, terdapat dua dimensi hakiki dalam kekuasaan politik yang dibahas, yakni negara dan hukum. Adapun ini menilai wewenang dari segi fungsi dengan pertanyaan utama yang dilontarkan adalah “*untuk tujuan apa wewenang dapat digunakan dengan sah?*”
- b. Subjek kekuasaan: pada objek ini, ditanyakan apa yang menjadi dasar wewenang seseorang atau kelompok orang untuk membuat undang-undang dan peraturan bagi masyarakat dan untuk memegang kekuasaan negara. Penulis mengartikannya juga sebagai dasar wewenang untuk melakukan tindakan hukum atau tindakan politik. Adapun berkaitan dengan demokrasi, subjek kekuasaan ini mempunyai tiga macam bentuk legitimasi yakni:
 - 1) Legitimasi religius: subjek kekuasaan mendasarkan hak untuk memerintah pada aspek adiduniawi.

⁶⁶ Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 64.

⁶⁷ Franz Magnis-Suseno menaruh perhatian kepada hukum (aspek normatif) dan negara (kekuasaan) sebagai objek kajian legitimasi. Menurutnya, negara yang memakai kekuasaannya di luar hukum sama dengan manusia yang berbuat tanpa pengertian serta akan menjadi penindas dan irasional. Kekuasaan di luar hukum mengerikan, tandasnya. Baik hukum maupun negara memerlukan legitimasi sebagai alasan mengapa hukum ditetapkan dan keabsahan kekuasaan negara. Legitimasi menurutnya juga berkaitan dengan pertanggungjawaban, yakni seberapa pun besar kekuasaan tidak terlepas dari pertanggungjawaban itu sendiri. Mempertanggungjawabkan kekuasaan dalam realitas sosial-duniawi berarti seorang penguasa memiliki kekuasaan dan masyarakat berhak untuk menuntutnya. Lihat Magnis-Suseno, *Etika Politik*, 30.

⁶⁸ Magnis-Suseno, *Etika Politik*, 54–57.

- 2) Legitimasi eliter: subjek kekuasaan mendasarkan hak untuk memerintah pada kecakapan khusus suatu golongan untuk memerintah seperti aristokratis, pragmatis, ideologis, dan teknokratis.
- 3) Legitimasi demokratis: subjek kekuasaan mendasarkan hak untuk memerintah berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

Pada klasifikasi objek legitimasi, tindakan ekstra konstitusional adalah materi wewenang dalam tatanan hukum dan negara yang memerlukan sebuah pengesahan yang berangkat dari subjek seorang pemimpin negara dalam tatanan demokrasi.

Selanjutnya, ia membahas pula mengenai kriteria legitimasi sebagai perangkat untuk menilai keabsahan suatu wewenang atau kekuasaan yang dapat kita gunakan untuk menganalisis model legitimasi dari tindakan ekstra konstitusional. Adapun berdasarkan kriterianya, terdapat tiga jenis legitimasi sebagai berikut:⁶⁹

- a. Legalitas (legitimasi hukum) sesuai dengan hukum atau peraturan yang berlaku. Legalitas tidak mungkin menjadi tolok ukur paling fundamental dari wewenang politis
- b. Legitimasi sosiologis berupa paham sosiologis tentang legitimasi yang mempertanyakan mekanisme motivasi yang nyata-nyata membuat masyarakat mau menerima wewenang penguasa.
- c. Legitimasi etis mempersoalkan keabsahan wewenang politis dari segi norma-norma moral. Di sini dipertanyakan hukum (tindakan hukum) dan negara serta kekuasaan mana secara moral dan prinsip-prinsip berhak untuk menuntut ketaatan dan mana tidak.

Berdasarkan konsep legitimasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat legitimasi hukum (legalitas) dari penerapan tindakan ekstra konstitusional di Indonesia. Ketiadaan legalitas tersebut karena bentuknya yang tidak berangkat dari adanya kepastian hukum maupun dasar hukum tertentu. Keberadaan legitimasi ini dapat kita gali berdasarkan studi atas dua Dekrit Presiden di Indonesia sebagai tindakan yang menyimpangi aturan konstitusional. Dekrit Presiden 1959 diterima dan diberlakukan sementara. Dekrit Presiden Tahun 2001 tidak diterima dan tidak berlaku. Dekrit Presiden 1959 sendiri diterima tanpa adanya dasar normatif. Beberapa pakar hukum tata negara mengkategorikannya sebagai diterima karena konvensi, sekalipun masih terdapat perdebatan.⁷⁰ Begitu pun Maklumat Presiden 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, keduanya diterima bukan karena terdapat pengakuan secara normatif dalam peraturan perundang-

⁶⁹ Magnis-Suseno, *Etika Politik*.

⁷⁰ Ferdiansyah Hanafi and Iswandi, "Analisis Konstitusionalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Menurut Hukum Tata Negara Indonesia," *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 3 (2021): 438.

undangan, bahkan bentuk Maklumat sebagai produk hukum pun tidak dikenali dan diakui dalam tata hukum ketika itu.⁷¹ Dengan tidak adanya aspek legalitas, lantas penerimaan Dekrit dan Maklumat sebagai tindakan ekstra konstitusional tentulah berangkat dari kategori legitimasi yang lain.⁷² Sebab, jika direfleksikan, peran legitimasi hukum, paling jauh, adalah melegitimasi status kondisi kedaruratan, bukan melegitimasi secara langsung tindakan ekstra konstitusional dalam kondisi darurat.

Tersisa legitimasi sosial dan legitimasi etis yang dapat berperan dalam penerimaan dan keabsahan tindakan ekstra konstitusional di Indonesia. Di sini kita harus membedah dan menemukan faktornya satu per satu, dimulai dengan legitimasi etis. Berdasarkan pemaparan dari Franz Magnis, legitimasi etis berangkat dari nilai-nilai dan kapasitas moral yang ada.⁷³ Katakanlah, terdapat nilai moral yang menyebabkan penerimaan tindakan ekstra konstitusional. Pertanyaan pertama adalah “*Bagaimana nilai moral itu?*” serta pertanyaan kedua adalah “*Apakah nilai moral itu sama antara satu tindakan dan tindakan yang lain?*”.

Untuk itu, secara kontekstual, nilai moral itu diukur dengan kondisi ketatanegaraan berupa adanya gejala kebuntuan aturan konstitusional dalam menyikapi persoalan publik pada bidang tata negara maupun pada bidang politik yang menyebabkan kedaruratan. Dalam kedaruratan yang demikian, nilai moral paling dasar adalah bagaimana menyelamatkan manusia yang ada dalam negara dari akibat-akibat buruk. Hal ini dapat diukur dalam doktrin “*salus populi suprema lex esto*”. Dapat dikatakan, itu merupakan standar moral utama dalam kasus ini, namun dalam praktiknya berdasarkan temuan penulis secara kasuistik, terdapat variasi standar-standar moral antara kedaruratan (*salus populi*) dan pembatasan kekuasaan dalam tiga kategori tindakan:

- a. **Kategori pertama:** Maklumat Presiden 16 Oktober 1945 yang mengatur bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) diberi wewenang legislasi dan ikut menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN); selain nilai dasar kedaruratan di dalamnya, dalam masa transisi setelah pembentukan

⁷¹ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 38–47.

⁷² Seseorang tidak dapat mengakui keabsahan tindakan di luar hukum (termasuk tindakan ekstra konstitusional) tanpa melemahkan keyakinan bahwa tindakan yang sah harus sesuai dengan hukum. Corbett berpandangan, berdasarkan telaahnya atas pandangan John Locke, bahwa pemerintah berdasarkan hukum alam mempunyai hak untuk bertindak demi kebaikan masyarakat tanpa sanksi hukum, bahkan melawan hukum. Sekalipun konteks pendapat Locke adalah pada hak prerogatif, dimensi hak prerogatif yang pada praktiknya ekstra konstitusional dapat digunakan intisarinya pada kasus-kasus lain selain hak prerogatif. Lihat Ross J. Corbett, “The Extraconstitutionality of Lockean Prerogative,” *The Review of Politics* 68, no. 3 (2006): 428–30.

⁷³ Magnis-Suseno, *Etika Politik*.

konstitusi baru, terdapat juga nilai moral berupa pembatasan kekuasaan yang berangkat dari keadaan tiadanya pembatasan terhadap kekuasaan presiden.

- b. Kategori kedua:** Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 berupa pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum 1955 dan penggantinya dengan DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong); nilai dasar kedaruratan dapat dikatakan terpenuhi sebab kondisi politik yang berguncang pasca-Dekrit 1959, namun nilai moral pembatasan kekuasaan justru dilanggar melalui tindakan ini dengan pengisian anggota DPR-GR berdasarkan orang-orang Soekarno.
- c. Kategori ketiga:** Pemberian status menteri kepada Ketua Mahkamah Agung (MA), Ketua dan Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS), Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPRGR), dan kepada Ketua Dewan Perancang Nasional; dalam kasus ini tidak terdapat nilai moral kedaruratan (sehingga lebih tepat dikatakan inkonstitusional) serta dilanggarnya nilai moral pembatasan kekuasaan.

Berdasarkan perbedaan-perbedaan tiga kategori tersebut, legitimasi etis tidak berperan besar dalam penerimaan awal tindakan ekstra konstitusional, melainkan pada aspek nilai baik atau buruk penerapannya, sehingga penulis lebih yakin bahwa legitimasi sosial adalah kunci dari penerimaan tindakan-tindakan tersebut. Pada Dekrit Presiden 1959 dan Dekrit Presiden Tahun 2001, dalam hal penerimaan, porsi legitimasi sosial adalah faktor yang menyebabkan penerimaan dan penolakan terhadap keduanya. Dekrit Soekarno ketika itu diterima mayoritas oleh masyarakat dan kekuatan politik. Sementara Dekrit Gus Dur ditolak oleh mayoritas masyarakat dan kekuatan politik yang ada. Legitimasi sosial sendiri dalam praktiknya tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh kekuatan politik dan kekuatan militer yang sungguh dominan dalam praktik-praktik tindakan ekstra konstitusional. Sehingga legitimasi sosial di sini berada dalam makna yang luas dan diukur berdasarkan kehendak umum ketika itu, sekalipun terdapat satu dua pihak yang tidak menyetujui tindakan pemerintah.

Penelitian ini sekaligus mengembangkan dan mengoreksi hasil penelitian penulis sebelumnya dalam skripsi berjudul "Legitimasi Tindakan Ekstra Konstitusional dalam Ketatanegaraan Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*" yang menyatakan legitimasi dari tindakan ekstra konstitusional hanya legitimasi sosial. Sementara apabila dikembangkan terdapat peran bagi legitimasi etis dan juga legitimasi hukum di dalam praktik tindakan ekstra konstitusional. Adapun peran dari ketiga legitimasi adalah sebagai berikut:

Tabel II
Peran dan Penerapan Legitimasi Hukum, Sosial, dan Etis

Legitimasi	Letak/peran	Deskripsi	Praktik penerapan di Indonesia (Dekrit, dll)
Legitimasi hukum (legalitas)	Permulaan	Tolok ukur tindakan ekstra konstitusional adalah ketika tidak sesuai dengan legalitas konstitusional. Kebuntuan adalah sinyal awal.	Tidak pernah ada legalitas-konstitusional
Legitimasi sosial	Penerimaan (politis) dan pelaksanaan	Peran rakyat untuk dapat menerima tindakan ekstra konstitusional tersebut. Implikasinya, inkonstitusional apabila tidak diterima penetapan dan pelaksanaan, sementara ekstra konstitusional apabila diterima.	Dominasi dalam menerima dan menolak tindakan di luar konstitusi
Legitimasi etis	Penerimaan (moral) dan pelaksanaan	Tolok ukur pelaksanaan ideal secara moral, mencegah terjadinya otoritarianisme berbasis moral.	Praktik standar etis yang berbeda-beda

Sumber: Diolah Penulis (2026)

Bagian peran ini akan dielaborasi dan direkonstruksi lebih lanjut pada sub-pembahasan kedua sehingga dapat menjadi bentuk yang ideal untuk mencegah implikasi buruk dari tindakan ekstra konstitusional presiden.

2. Rekonstruksi Pembatasan Tindakan Ekstra Konstitusional di Indonesia untuk Mencegah Otoritarianisme Kedaruratan Negara

Tindakan ekstra konstitusional oleh pemerintah sebagaimana dijelaskan pada bagian pembahasan sebelumnya, setidaknya memiliki dua implikasi. Implikasi pertama adalah secara positif, dalam hal ini ketika menekankan asas keselamatan rakyat (*salus populi*) secara proporsional dalam keadaan kebuntuan aturan konstitusional⁷⁴. Implikasi kedua secara negatif yang dapat terjadi adalah karena pemerintah sudah memperoleh kepercayaan dari masyarakat, sementara tidak ada kepastian hukum, sehingga dapat menghasilkan tindakan-tindakan yang menjadi bibit otoritarianisme apabila status keadaan darurat tidak kunjung diselesaikan. Apalagi⁷⁵, apabila itu didukung oleh kondisi pemimpin yang populis, korupsi, serta lemahnya pemisahan kekuasaan.⁷⁶

Di sisi lain, konvensi ketatanegaraan dapat juga menjadi alasan selain penilaian atas keadaan darurat. Namun, praktik konvensi ketatanegaraan ini, menurut penulis, lebih mudah diselewengkan⁷⁷ sehingga konvensi yang berdasarkan budaya ketatanegaraan dalam suatu negara lebih patut dikonstitusionalisasi. Pada akhirnya, tindakan ekstra konstitusional dengan skema konvensi dapat dihindari akibat konstitusionalisasi/positivisasinya⁷⁸ dalam konstitusi yang berbeda dengan keadaan darurat sebagai landasan ekstra konstitusional yang rumit apabila hendak dilakukan positivisasi atasnya. Skema dari tindakan tersebut (selain dalam argumentasi konvensi) adalah sebagai berikut:

⁷⁴ Lihat pendapat Locke dan Jefferson dalam Uzodima, "Extra-Constitutional Situations."

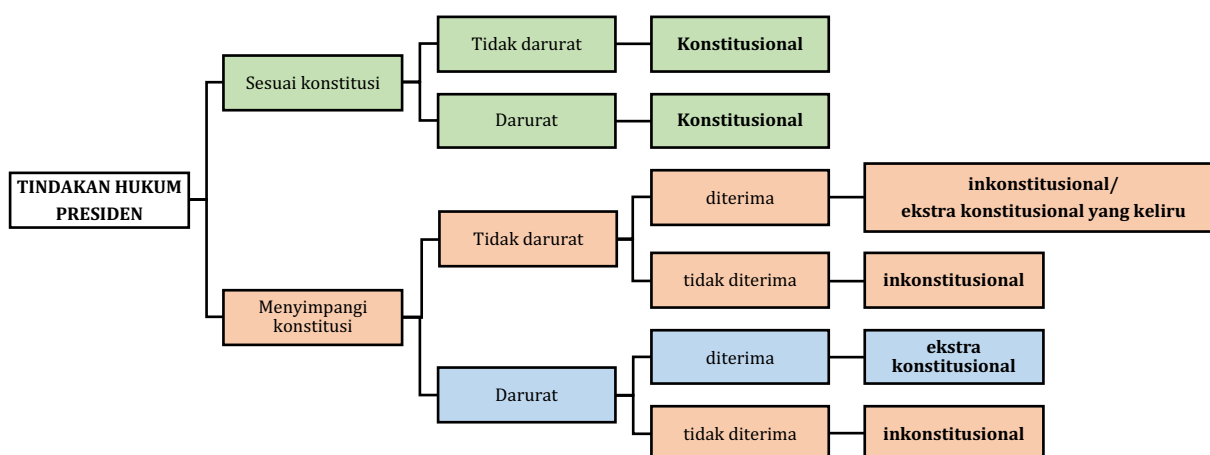
⁷⁵ Agamben, *State of Exception*.

⁷⁶ Thomas Apolte, "A Theory of Autocratic Transition by Government Leaders: Prerequisites to Self-Enforcing Democracy," *Economics of Governance* 23, no. 2 (June 2022): 161–89, <https://doi.org/10.1007/s10101-022-00277-y>.

⁷⁷ Penulis bercermin pada beberapa praktik yang dianggap sebagai konvensi di Indonesia terdahulu, tetapi justru menghasilkan dampak buruk. Di sisi lain, latar belakang konvensi ketatanegaraan di Indonesia terjadi karena sebelum amendemen bentuk UUD masih sangat ringkas (singkat dan *soepel*), sehingga dimungkinkan berlakunya sesuatu yang dianggap sebagai konvensi. Lihat Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, 121–35. Dengan semakin lengkapnya struktur konstitusi, konvensi dengan alasan-alasan tertentu harus dihindarkan kecuali praktik ketatanegaraan sederhana yang tidak bertentangan dengan konstitusi itu sendiri. Selain itu, sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi tidak dapat langsung dianggap sebagai konvensi hanya karena kebutuhan dan dinamika ketatanegaraan, sebab alasan ini mudah sekali membuka penyelewengan aturan konstitusional.

⁷⁸ Miriam Budiardjo mencatat bahwa konvensi diperkirakan di masa mendatang akan berkurang. Mengutip Ivor Jennings, alasan konvensi harus dikodifikasi (positivisasi/konstitusionalisasi dalam maksud penulis) adalah: 1) undang-undang lebih besar wibawanya daripada konvensi; 2) pelanggaran terhadap undang-undang lebih mudah diketahui dan dapat diambil tindakan lebih cepat serta hakim lebih mudah menafsirkan undang-undang daripada konvensi yang tidak tertulis; dan 3) undang-undang biasanya terang dan tegas perumusannya, sementara konvensi biasanya timbul dari kebiasaan dan kadang-kadang sukar menetapkan kapan suatu kebiasaan menjadi konvensi. Lihat Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 188–89.

Bagan I Skema tindakan ekstra konstitusional



Sumber: Diolah Penulis (2023)

Sekalipun keadaan darurat merupakan faktor penyebab (bersamaan dengan kebuntuan aturan konstitusional) yang dapat dibenarkan,⁷⁹ keadaan tersebut tentu harus tetap dibatasi secara konstruktif agar mencegah penyelewengan (dampak negatif tindakan ekstra konstitusional). Apabila tidak, dengan tidak disertai legalitas dan legitimasi etis berupa moralitas pembatasan kekuasaan, implikasinya amat buruk bagi kehidupan berdemokrasi. Di Indonesia, diasumsikan bahwa terjadi keadaan darurat yang melahirkan praktik penyimpangan aturan konstitusional dan otoritarianisme hingga tahun 1991.⁸⁰ Dimulai dari tindakan ekstra konstitusional Dekrit Presiden Soekarno pada tahun 1959 yang disebabkan oleh ketidakmampuan Konstituante untuk membentuk konstitusi baru Indonesia, serta berdampak pada lahirnya otoritarianisme Demokrasi Terpimpin Soekarno hingga tahun 1965.⁸¹ Lebih buruknya, dampak dari tindakan tersebut dengan kembali berlakunya UUD 1945 adalah lahirnya rezim Orde Baru yang juga mempraktikkan otoritarianisme dalam menjalankan pemerintahannya serta justru melakukan tindakan-tindakan ekstra konstitusional lain ke depannya.⁸²

⁷⁹ Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa keadaan darurat merupakan bentuk pelanggaran kaidah hukum yang tidak dikenakan sanksi karena memiliki dasar pembenaran. Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, 30–32.

⁸⁰ Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, 87.

⁸¹ Chrisdianto Eko Purnomo, “Refleksi Kekuasaan Konstitusional Presiden Republik Indonesia,” *Jurnal Kompilasi Hukum* 7, no. 1 (2022): 8–10.

⁸² Soeharto mengkreasikan tindakan ekstra konstitusional dengan membentuk sebuah lembaga ekstra konstitusional berupa Kopkamtib (Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) yang bertindak untuk menangkap, menahan, dan menyiksa warga negara apabila dipandang berbahaya bagi stabilitas keamanan yang ditafsirkan secara subjektif. Adapun sebagian besar yang ditangani oleh lembaga ini adalah pihak-pihak yang tidak sepaham dan kritis terhadap penguasa. Praktik tersebut benar-benar merenggut kebebasan dalam kehidupan demokrasi dan merupakan bentuk otoritarianisme yang amat berbahaya sebab hak-hak dan kebebasan warga negara diberangus. Lihat Rukiah Latuconsina, “Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman,” *TAHKIM* 11, no. 2 (2017): 156.

Kasus pada paragraf sebelumnya adalah gambaran nyata dari *state of exception* berupa keadaan darurat yang dipaksakan berlaku terus-menerus. Bahkan, dapat dilihat bahwa akhir dari keadaan yang dilanggengkan secara tidak langsung hingga Orde Baru tersebut terjadi bersamaan dengan krisis ekonomi yang amat serius dan baru dapat mengguncang politik ketika itu.⁸³ Poin ini dapat ditangkap sebagai gambaran di Indonesia yang merepresentasikan apa yang disebut oleh Huq dan Ginsburg sebagai “authoritarian reversion” (pembalikan otoritarian) melalui penggunaan kekuasaan darurat.⁸⁴ Andai tidak terjadi permasalahan ekonomi ketika itu, bisa saja otoritarianisme terus dilanggengkan hingga akhir hayat Presiden Soeharto. Itu menggambarkan kondisi riil berbahayanya keadaan darurat dan tindakan ekstra konstitusional yang tidak dibatasi di Indonesia.

Atau pada negara lain, contoh implikasi negatif dari tindakan tersebut adalah yang terjadi pada kasus Alberto Fujimori dalam krisis ekonomi di Peru yang melangkahi Kongres dan mengeluarkan Dekrit Eksekutif, kemudian ia membubarkan Kongres dan menyatakan konstitusi tidak berlaku lagi.⁸⁵ Begitu pun yang terjadi di Chile pada masa pemerintahan Salvador Allende, ia terlibat dalam konflik politik dan menyikapinya dengan dekrit yang kemudian memicu wacana-wacana pemakzulan dan berujung pada penilaian Parlemen Chile bahwa pemerintahan tidak konstitusional. Kemudian, Allende dikudeta oleh para jenderal selama tujuh belas tahun dan Chile terjerumus dalam kediktatoran.⁸⁶

Sebelum sampai pada pembatasan yang penulis tawarkan, sejatinya, apabila kita melihat substansi konstitusi, konstitusi telah memiliki ide pembatasan di dalamnya. Ide tersebut adalah konstitusionalisme yang bermakna ide tentang pembatasan kekuasaan negara (*limited state*).⁸⁷ Termasuk di antaranya adalah pembatasan melalui adopsi ketentuan *checks and balances* dalam kondisi tertentu (termasuk dalam keadaan darurat) sehingga hasrat menyelewengkan kekuasaan tidak terjadi melalui iming-iming tindakan ekstra konstitusional sebagaimana sudah dipaparkan sebelumnya.

Selanjutnya, melalui bagian pembahasan ini, penulis hendak menghadirkan sebuah konsep pembatasan sehingga tindakan ekstra konstitusional tersebut tidak dilakukan secara serampangan dan berujung pada dampak negatif yang sudah dipaparkan sebelumnya. Pembatasan yang penulis hadirkan berdasarkan konstruksi langkah-langkah penerapan dan faktor yang berpengaruh dalam pembatasan.

⁸³ Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, 93–102.

⁸⁴ Aziz Z. Huq and Tom Ginsburg, “How to Lose a Constitutional Democracy,” *SSRN Electronic Journal*, ahead of print, 2017, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.

⁸⁵ Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *Bagaimana Demokrasi Mati* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), 55–58.

⁸⁶ Levitsky and Ziblatt, *Bagaimana Demokrasi Mati*, 94–97.

⁸⁷ M. Laica Marzuki, “Konstitusi dan Konstitusionalisme,” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 4.

Konstruksi pembatasan pertama adalah melalui faktor yang memengaruhi pembatasan. Faktor ini berangkat dari pertimbangan legitimasinya, sebagaimana telah dibahas pada sub-pembahasan sebelumnya. Dengan karakternya yang tidak memiliki kepastian hukum dan dilakukan dalam keadaan darurat, kunci pembatasan tindakan ekstra konstitusional berada pada legitimasi berupa aspek hukum, aspek sosial, dan aspek etika. **Aspek hukum** dilakukan pada prapenetapan keadaan darurat, saat penetapan keadaan darurat, dan pascapelaksanaan. Aspek tersebut diwujudkan melalui pengaturan terhadap klasifikasi keadaan darurat yang dapat diterapkan oleh pemerintah pada kondisi prafaktum sehingga tidak semua hal dapat ditetapkan sebagai kondisi darurat. Aspek hukum juga menjadi faktor pembatas sebab dalam keadaan darurat, pemerintah tetap memiliki “produk hukum darurat” yang sekalipun berangkat dari kondisi *staatsnoodrecht*, tetapi tetap berada pada kerangka tata hukum. Dalam hal ini, peran hukum adalah dengan membuat standarisasi dan pedoman tindakan hukum maupun peraturan perundang-undangan darurat serta hal lain yang akan dijalankan oleh pemerintah dalam kondisi tersebut. Di sini penulis termasuk pihak yang beranggapan bahwa produk dan tindakan hukum darurat harus selesai dan dicabut setelah kondisi darurat negara berakhir sehingga dengan adanya klasifikasi tersebut, tindakan ekstra konstitusional setidaknya berada pada koridor tindakan darurat yang didesain agar segera dicabut setelah persoalan yang dihadapi telah selesai.

Aspek sosial memegang peranan yang penting dengan pembatasan terhadap tindakan ekstra konstitusional baik secara aspirasional maupun secara represif apabila tindakan tersebut bertentangan dengan kehendak rakyat. Sejarah mencatat bagaimana gerakan-gerakan rakyat mampu membentuk revolusi maupun demonstrasi keras terhadap kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kehendak umum. Dalam demokrasi modern saat ini, kehendak rakyat dapat dijalankan oleh parlemen yang melakukan kontrol politis terhadap tindakan-tindakan presiden, termasuk yang bersifat ekstra konstitusional maupun tindakan yang bersifat darurat umum.⁸⁸ Sementara pada **aspek etis**, pembatasan dilakukan dari dalam pemerintah itu sendiri dengan kesadaran etika berpolitik dan etika berkonstitusi yang

⁸⁸ Pembatasan secara sosial berangkat dari logika paling dasar dari kedaulatan dalam konsep demokrasi. Pembatasan dengan peran rakyat sendiri merupakan implementasi langsung dan non-sistemik dari kedaulatan rakyat. Hatta mengungkapkan terkait kedaulatan rakyat bahwa “rakyat itu daulat atau raja atas dirinya. Tidak lagi orang-orang atau sekumpulan orang pandai atau golongan kecil saja yang menentukan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri.” Lihat Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita dan Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi & Kedaulatan Rakyat* (Bandung: Segarsy, 2009), 24–25. Ungkapan tersebut menggambarkan peran daulat rakyat pascakolonialisme. Dalam keadaan darurat, ungkapan ini dapat digunakan untuk menekankan bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat (bukan penguasa), sehingga penguasa harus tunduk pada kehendak rakyat. Selain itu, doktrin supremasi konstitusi juga dikatakan oleh Dahlan Thaib dkk. karena, salah satunya, konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat, dan harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat. Lihat Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, 59. Dengan demikian, ketika konstitusi tidak berlaku, alasan untuk rakyat dan sebagainya tetap harus dikedepankan.

baik.⁸⁹ Pembatasan ini adalah yang paling berat dilakukan, namun yang paling berdampak. Itu disebabkan oleh ketiadaan aturan hukum; etika yang lebih luas dapat menjadi dasar untuk menilai secara otomatis dari dalam pemerintah itu sendiri terhadap tindakannya.⁹⁰ Salah satu syarat utamanya, meminjam model Gross, adalah bahwa presiden harus secara terbuka dan jujur terkait sifat tindakan ini kepada masyarakat.⁹¹ Atau dalam konteks prerogatif, sebab tindakan ini dimulai dari prerogatif penetapan keadaan darurat, presiden harus mengedepankan prinsip menahan diri (*self-restraint*) untuk secara bijak menentukan batasan ruang-ruang moral dalam bertindak secara ekstra konstitusional.⁹²

Karena bersifat ekstra konstitusional, Pancasila sebagai nilai etika yang *beyond constitution* juga wajib dipertimbangkan, khususnya adalah demokrasi perwakilan.⁹³ Selain itu, terdapat etika yang melekat pada konstitusi itu sendiri.⁹⁴ Jika menggali wujud dari etika konstitusi, penulis beranggapan bahwa nilai etika pokok di dalam konstitusi selain yang ditemukan dari *grundnorm* adalah “pembatasan kekuasaan” dalam konsep konstitusionalisme⁹⁵ sebagaimana telah dielaborasi pada sub-pembahasan legitimasi etis sebelumnya. Untuk itu tindakan pemerintah yang etis dalam keadaan darurat dan kebuntuan aturan konstitusional adalah

⁸⁹ Kesadaran etis bukan hanya berarti sadar akan adanya baik dan buruk, tetapi juga sadar bahwa orang harus berbuat baik. Lihat Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, 48. Dengan demikian, pemerintah dengan sendirinya diandalkan agar memiliki kesadaran untuk senantiasa berbuat hal-hal yang baik ketika menjalankan tindakan ekstra konstitusional. Dalam sudut pandang etika, bukan hanya tindakan ekstra konstitusional yang perlu mengenakan standar dan pembatasan moral. Konstitusi formal (undang-undang dasar) apabila bertentangan dengan etika dan moral semestinya dikesampingkan, sebagaimana dicontohkan William H. Seward bahwa konstitusi yang mengesahkan perbudakan sudah sewajarnya tidak dituruti. Lihat Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, 59.

⁹⁰ Earl Warren, seorang hakim agung dari Amerika, berujar terkait hubungan hukum dan etika dalam ungkapannya, “law floats on the sea of ethics,” hukum mengapung di atas samudera etika. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, edisi revisi (Jakarta: Sinar Grafika, 2022), 232.

⁹¹ Oren Gross, “Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?,” *SSRN Electronic Journal*, ahead of print, 2003, <https://doi.org/10.2139/ssrn.370800>.

⁹² Dri Utari Christina Rachmawati, “Prerogatif Presiden Republik Indonesia dalam Sistem Presidensial” (dissertation, Universitas Airlangga, 2024).

⁹³ Warsono, “Aktualisasi Pancasila dalam Etika Berbangsa dan Bernegara,” *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum UMS*, 2022; Istani, “Aktualisasi Pancasila dalam Pembentukan Etika Bernegara,” *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum UMS*, 2022; Megawati and Absori, “The Deliberation of Pancasila Democracy Perspective in the Indonesian Constitutional System,” *Journal of Hunan University Natural Sciences* 48, no. 3 (2021).

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie menandakan bahwa UUD 1945 berkedudukan sebagai norma etika konstitusi (*constitutional ethics*) dengan Pancasila sebagai sumber etika (*source of ethics*). Dengan penekanan demikian, menurutnya, kita tidak dapat membaca konstitusi hanya secara normatif, melainkan harus melihatnya dari sisi ruhnya. Memberikan contoh *moral reading* terhadap konstitusi, menurutnya dalam kaca mata moral konstitusi dianggap berisi kandungan prinsip-prinsip dasar politik dan mengatur kekuasaan serta tugas-tugas setiap pemerintahan sejalan dengan kode moral atau etik yang menuntun ke arah perilaku yang diidealkan dalam kehidupan bernegara. Lihat Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, 231–34.

⁹⁵ Kita dapat mengukur nilai etika konstitusi ini dengan tujuan dari konstitusi: membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Lihat Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, 23.

menahan diri dalam beberapa langkah penerapan yang ideal sehingga absolutisme yang buruk dapat terbendung dan tindakannya yang berada di luar kerangka konstitusi tertulis tidak menghasilkan penyelewengan kekuasaan ke depannya, kemudian mengevaluasi aturan konstitusi dan melakukan amendemen untuk menutup celah tersebut sebagaimana yang akan dipaparkan pada paragraf selanjutnya.

Konstruksi kedua adalah langkah-langkah dalam penerapan tindakan ekstra konstitusional oleh pemerintah, yang idealnya harus berangkat dari kepastian hukum sampai batas tertentu. Langkah-langkah tersebut berupa:

- a. Pertama, **menjadikan Pasal 12 UUD NRI 1945 yang menetapkan keadaan darurat sebagai pintu masuk penerapan tindakan ekstra konstitusional**. Dengan pintu masuk penerapannya pada pasal tersebut, tindakan ekstra konstitusional sudah dapat dipastikan hanya diterapkan pada kondisi negara darurat. Pada poin inilah legitimasi hukum mengambil peran yang terbatas untuk menjustifikasi kedaruratan sebagai langkah awal setelah kebuntuan aturan konstitusional terdeteksi.
- b. Kedua, **penerapan tindakan tersebut meniru model atau yang paling dekat dengan tindakan konstitusional**. Contohnya, pada tindakan legislasi, pemerintah menggunakan Perppu sebagai produk hukum alih-alih produk hukum lain. Atau, tindakan ekstra konstitusional Dekrit Presiden dijadikan Keppres. Pertimbangannya agar masyarakat tidak asing dengan karakter produk hukum yang dikeluarkan, agar tindakan tersebut tidak terlalu mengacaukan sistem hukum ketatanegaraan yang sudah ada di Indonesia, dan agar setelah penerapannya karakter tindakan tersebut dapat disesuaikan dengan mudah dalam kondisi negara yang normal.
- c. Ketiga, **segera mengakhiri tindakan ekstra konstitusional ketika keadaan darurat sudah selesai**. Penyelesaian ini perlu diupayakan melalui peran parlemen DPR dan DPD sebagai lembaga yang memegang legitimasi yang sama dengan Presiden, sebab sama-sama dipilih secara langsung melalui pemilu oleh rakyat dan memiliki fungsi pengawasan⁹⁶ yang melekat pada lembaga tersebut.⁹⁷ Pemerintah juga harus berpegang

⁹⁶ Pengawasan memegang peranan penting dalam eksistensi suatu negara, serta merupakan aspek yang tidak terlepas dari keberadaan parlemen itu sendiri. Secara definitif, parlemen dalam bahasa Prancis berasal dari kata "parler" yang bermakna "to speak" atau "berbicara". Lihat Andy Omara et al., "Perkembangan Teori dan Praktik Mengenai Parlemen di Indonesia," *Mimbar Hukum* 33, no. 1 (n.d.): 161–65. Karena itu, pengawasan parlemen sekalipun dalam kondisi darurat negara tetap harus diupayakan. Bahkan, penulis beranggapan bahwa dalam keadaan darurat, sekalipun pembatasan kekuasaan tergerus, pengawasan parlemen menjadi semakin penting dilakukan melalui cara-cara sosial-politis sebab potensi penyelewengan kekuasaan sangat besar dalam kondisi demikian.

⁹⁷ Pembatasan tindakan ekstra konstitusional oleh pemerintah melalui substansi dan prosedur pembatasan, menurut penulis, harus disertai pengaturan yang tepat terkait Pasal 12 UUD NRI 1945. Sebab bagaimanapun, tindakan ekstra konstitusional berangkat dari kondisi darurat negara akibat terjadinya kebuntuan aturan konstitusional sehingga tidak mampu menyelesaikan permasalahan publik dengan cara-cara konstitusional yang sudah ada. Untuk itu penulis memberikan rekomendasi terkait pengaturan Pasal 12 dengan

pada komitmen dan etika untuk tidak menyalahgunakan status keadaan bahaya demi melanggengkan kekuasaan sebagaimana banyak terjadi.⁹⁸

- d. Keempat, mengevaluasi aturan konstitusi pascakedaruratan dan melakukan amendemen untuk menutup celah tersebut.** Di sini, keadaan darurat yang mengancam kehidupan demokrasi dan melanggar konsep pembatasan kekuasaan agaknya tidak boleh dijadikan sebagai sebuah normalitas baru yang diadopsi dalam perubahan UUD, atau dalam keadaan darurat justru digunakan untuk mengubah UUD itu sendiri dengan cara yang lebih mudah demi melanggengkan potensi otoritarianisme.⁹⁹ Hal ini harus dihindari melalui kesepakatan bersama.¹⁰⁰

C. KESIMPULAN

Tindakan ekstra konstitusional Presiden pada dasarnya merupakan respons terhadap kebuntuan aturan konstitusional dan keadaan darurat, tetapi karena menyimpangi konstitusi, tindakan tersebut tidak dapat dijustifikasi oleh legalitas konstitusional. Penerimaannya terutama bertumpu pada legitimasi sosial berupa penerimaan masyarakat dan legitimasi etis berupa orientasi moral untuk menyelamatkan rakyat sekaligus membatasi kekuasaan. Agar tidak berubah menjadi instrumen otoritarianisme kedaruratan, tindakan ekstra konstitusional harus dibatasi melalui penetapan keadaan darurat yang konstitusional berdasarkan Pasal 12 UUD NRI 1945, penggunaan bentuk tindakan yang paling mendekati mekanisme konstitusional, penghentian segera setelah keadaan darurat berakhir, serta evaluasi konstitusi pascakedaruratan. Dengan pembatasan tersebut, tindakan ekstra konstitusional hanya dapat ditempatkan sebagai mekanisme luar biasa untuk menyelamatkan negara, bukan sebagai ruang pembenaran bagi penyalahgunaan kekuasaan.

pembatasannya melalui lembaga legislatif (DPR). Mekanisme pembatasan yang dapat diadopsi adalah praktik pembatasan di negara Aljazair, Brasil, Filipina, dan negara-negara lain, yaitu penetapan keadaan darurat dibatasi kemudian melalui evaluasi oleh parlemen.

⁹⁸ Lührmann dan Rooney menjelaskan bahwa keadaan darurat mendorong kemunduran demokrasi sebagaimana terjadi di Venezuela dan Moldova pada tahun 1992. Gustavo Gouvêa Maciel juga menyatakan bahwa pada umumnya pemimpin otoriter menyalahgunakan undang-undang darurat (di sini dapat dimaksudkan juga tindakan ekstra konstitusional dalam keadaan darurat) untuk menekan/membatasi kebebasan sipil, membatasi lawan politik, dan sebagainya. Lihat Sapto Hermawan and Muhammad Rizal, "Pengaruh Dekrit Presiden terhadap Demokratisasi di Indonesia," *Veritas et Justitia* 8, no. 2 (2022): 291–92.

⁹⁹ Ini adalah praktik retrogresi konstitusi. Huq and Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy."

¹⁰⁰ Perlu diingat dalam kondisi ini, amendemen yang otoriter menuju perubahan yang tidak demokratis dapat terjadi, di antaranya karena lemahnya peran oposisi, minimnya pembatasan terhadap aktor perubahan konstitusi, serta syarat yang hanya berdasarkan kuantitatif. Idul Rishan, "Otoriter Perubahan Konstitusi: Perbandingan di Hungaria dan Risiko Perubahan Formal Undang-Undang Dasar: Autocratic Constitutional Change: A Comparative View in Hungary and the Risks of Formal Change Indonesian Constitution," *Jurnal Konstitusi* 22, no. 1 (March 2025): 1–19, <https://doi.org/10.31078/jk2211>; Andy Omara, "Preventing Abusive Constitutionalism in Indonesia," *Constitutional Review* 11, no. 1 (May 2025): 92–117, <https://doi.org/10.31078/consrev1114>.

DAFTAR PUSTAKA

- Achoki, Laban. "The Impossibility of Extra-Constitutional Legitimacy: Sovereignty, Constitutional Absolutism, and the Case of Kenya's 2010 Constitution." Preprint, 2025. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5175777>.
- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Translated by Kevin Attell. London: University of Chicago Press, 2005.
- Albertsworth, Edwin F. "Extra-Constitutional Government." *Kentucky Law Journal* 20 (1931): 18.
- Apolte, Thomas. "A Theory of Autocratic Transition by Government Leaders: Prerequisites to Self-Enforcing Democracy." *Economics of Governance* 23, no. 2 (June 2022): 161–89. <https://doi.org/10.1007/s10101-022-00277-y>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Edisi revisi. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- Bano, Saira, Muhammad Rizwan, Muhammad Bahar Khan, Waleed, and Qazi Muhammad Faheem. "The Doctrine of Necessity in Pakistan's Judiciary: Implications for Democracy and the Rule of Law." *Dialogue Social Science Review* 4, no. 2 (2026).
- Bergas, Kukuh. "Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Proses Impeachment Presiden Abdurrahman Wahid." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2020): 847–59.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Corbett, Ross J. "The Extraconstitutionality of Lockean Prerogative." *The Review of Politics* 68, no. 3 (2006): 428–48.
- Democracy Project. *Regimes of the World Data (RoW)*. 2024.
- Dramanda, Wicaksana, Syahrul Fauzul Kabir, and Asep Hakim Zakiran. "Sistem Presidensial dan Kebangkitan Neo-Otoritarianisme: Kegagalan Reformasi Konstitusi di Indonesia?" *Jurnal Konstitusi* 21, no. 3 (September 2024): 345–65. <https://doi.org/10.31078/jk2131>.
- Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2024*. 2024.
- Farida, Alchansyah. "Analisa Yuridis Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Ekstra Konstitusional dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 4, no. 1 (June 2024). <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i1.1403>.

- Gandara, Moh. "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat." *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 92–99.
- Ghafur, Jamaludin. "Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi: Antara Das Sollen dan Das Sein." *Ius Quia Iustum* 30, no. 1 (2023).
- Ginsburg, Tom. "Democratic Backsliding and the Rule of Law." *Ohio Northern University Law Review* 44 (2018): 351.
- Ginsburg, Tom, and Mila Versteeg. "The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic." *International Journal of Constitutional Law* 19, no. 5 (December 2021): 1498–1535. <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.
- Gross, Oren. "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?" *SSRN Electronic Journal*, ahead of print, 2003. <https://doi.org/10.2139/ssrn.370800>.
- Gul, Seema, Riaz Ahmad, and Sami Ur Rahman. "The Myth of Neutrality: Judicial Review, Ideology, and Constitutional Interpretation in Pakistan and the United Kingdom." *The Critical Review of Social Sciences Studies* 3, no. 2 (May 2025): 1742–54. <https://doi.org/10.59075/mm3m9d48>.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hanafi, Ferdiansyah, and Iswandi. "Analisis Konstitusionalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Menurut Hukum Tata Negara Indonesia." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 3 (2021).
- Hatta, Mohammad. *Demokrasi Kita dan Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi & Kedaulatan Rakyat*. Bandung: Segi Arsy, 2009.
- Hermawan, Eman. *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik & Nalar*. Yayasan Kajian dan Layanan Informasi untuk Kedaulatan Rakyat, 2001.
- Hermawan, Sapto, and Muhammad Rizal. "Pengaruh Dekrit Presiden terhadap Demokratisasi di Indonesia." *Veritas et Justitia* 8, no. 2 (2022): 287–314.
- Huq, Aziz Z., and Tom Ginsburg. "How to Lose a Constitutional Democracy." *SSRN Electronic Journal*, ahead of print, 2017. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.
- Istani. "Aktualisasi Pancasila dalam Pembentukan Etika Bernegara." *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum UMS*, 2022.

- Junaenah, Inna. "Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 503–29.
- Jurdi, Fajlurrahman, and Ahmad Yani. "Legitimasi Perubahan Konstitusi Non-Formal dan Pembatasannya dalam Paham Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023).
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.
- Khan, Anil. "Constitution and 'Extraconstitution': Colonial Emergency Regimes in Postcolonial India and Pakistan." In *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality*. Cambridge University Press, 2009.
- Khan, Muhammad Yunas, and Mubashar H. Jaffari. "Civil-Military Relationship in a Democratic Pakistan." *Policy Perspectives* 20, no. 1 (June 2023). <https://doi.org/10.13169/polipers.20.1.ra2>.
- Kombos, Constantios. "The Doctrine of Necessity in Constitutional Law." *The Cyprus Review* 30, no. 1 (2018).
- Latuconsina, Rukiah. "Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman." *TAHKIM* 11, no. 2 (2017).
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. *Bagaimana Demokrasi Mati*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019.
- Lexico. "Extraconstitutional." Accessed January 2, 2024. <https://www.lexico.com/en/definition/extraconstitutional>.
- Magnis-Suseno, Franz. *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016.
- Mahfud MD, Moh. *Hukum Tak Kunjung Tegak*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Marzuki, M. Laica. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 1–8.
- Megawati and Absori. "The Deliberation of Pancasila Democracy Perspective in the Indonesian Constitutional System." *Journal of Hunan University Natural Sciences* 48, no. 3 (2021).
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Edisi revisi. 2010.
- Munir, Bakht, Zaheer Iqbal Cheema, and Jawwad Riaz. "Separation of Powers and System of Checks and Balances: A Debate on the Functionalist and Formalist Theories in the Context of Pakistan." *Global Political Review* 5, no. 3 (September 2020): 11–23. [https://doi.org/10.31703/gpr.2020\(V-III\).02](https://doi.org/10.31703/gpr.2020(V-III).02).
- Natelson, Rob. "Unconstitutional? Extra-Constitutional? What's the Difference?" *Independence Institute*, April 24, 2018. <https://i2i.org/unconstitutional-extra-constitutional-whats-the-difference/>.

- Omara, Andy. "Preventing Abusive Constitutionalism in Indonesia." *Constitutional Review* 11, no. 1 (May 2025): 92–117. <https://doi.org/10.31078/consrev1114>.
- Omara, Andy, Joko Setiono, Muhammad Ibrahim, and Faiz Rahman. "Perkembangan Teori dan Praktik Mengenai Parlemen di Indonesia." *Mimbar Hukum* 33, no. 1 (n.d.): 161–87.
- Pageh, I. Made. "UUD 1945 Sebagai *Revolutie Grondwet*: Dari Supremasi Institusi ke Supremasi Konstitusi dalam Ketatanegaraan Indonesia Pasca Kolonial." *Jurnal Widya Citra* 1, no. 2 (2020): 53–68.
- Pieris, John. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Pelangi Cendekia, 2007.
- Purnomo, Chrisdianto Eko. "Refleksi Kekuasaan Konstitusional Presiden Republik Indonesia." *Jurnal Kompilasi Hukum* 7, no. 1 (2022).
- Rachmawati, Dri Utari Christina. "Prerogatif Presiden Republik Indonesia dalam Sistem Presidensial." Dissertation, Universitas Airlangga, 2024.
- Ramadhan, Febriansyah, I. Gede Agus Kurniawan, I. Gede Druvananda Abhiseka, Putu Wahyu Widiartana, and Roqiyul Maarif Syam. "Towards a Structural Constitution: Contribution of Presidential Succession Law to the Constitution of Indonesia." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 2 (July 2025): 361–95. <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i2.40203>.
- Risdiarto, Danang. "Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 11–20.
- Rishan, Idul. "Otokratik Perubahan Konstitusi: Perbandingan di Hungaria dan Risiko Perubahan Formal Undang-Undang Dasar: Autocratic Constitutional Change: A Comparative View in Hungary and the Risks of Formal Change Indonesian Constitution." *Jurnal Konstitusi* 22, no. 1 (March 2025): 1–19. <https://doi.org/10.31078/jk2211>.
- Rizka, Nunik Nurhayati, and Muhammad RM Fayasy Failaq. *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan: Konsep, Metode, dan Implementasi Omnibus Law Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022*. Sukoharjo: Muhammadiyah University Press, 2025.
- Rodriguez, Daniel B., and Barry R. Weingast. "Constitutional Stability and the Role of Counter-majoritarian Rules (or How We Learned to Stop Worrying and Love Our Antidemocratic Constitution)." Preprint, 2025. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5126993>.
- Ruki, Taufiqurachman, dkk. *Mengapa Kita Harus Kembali ke UUD 1945?* Jakarta: Republika, 2019.

- Saleh, Muhamad, and Muhammad Anugerah Perdana. "The Practice of Presidential Autocratic Legalism in Executive Regulations for National Strategic Projects: Praktik Presidential Autocratic Legalism dalam Peraturan Eksekutif untuk Proyek Strategis Nasional." *Jurnal Konstitusi* 22, no. 4 (December 2025): 641–63. <https://doi.org/10.31078/jk2243>.
- Sarwanto, Eddy. *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No. X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945*. 1986.
- Sofhian, Subhan. "Tinjauan tentang Peran dan Fungsi Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia." *Jurnal Diklat Keagamaan* 12, no. 33 (2018).
- Suharto, Susilo. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*. 2006.
- Sumiyatun, Sumiyatun. "Dekrit Presiden (Studi Perbandingan Dekrit 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden 23 Juli 2001)." *SwarnaDwipa* 1, no. 3 (2017).
- Sunny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Syanel, Muhammad Faiz Putra, Zul Amirul Haq, and Muhammad Ajabbar Putra. "The Probability of Extra-Constitutional Amendment on the 1945 Constitution of Indonesia: The Politic of Parliament Against Its Constitutionalism." *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i* 9 (2022).
- Thaib, Dahlan. *Teori dan Hukum Konstitusi*. 2005.
- Tjahyadi, Sindung. "Problem Legitimasi di Indonesia: Kajian terhadap Dasar dan Proses Pembentukan Makna dalam Realitas Sosial Ditinjau dari Teori Kritis Jurgen Habermas." *Prosiding The 4th International Conference on Indonesia Studies: Unity, Diversity, and Future*. Bali, 2012.
- Uzodima, Frank Igwe. "Extra-Constitutional Situations: An Appraisal of the Legality of Revolutions." *The Journal of Jurisprudence and Contemporary Issues* 8 (2016).
- VOA Indonesia. "Jokowi Hampir Pasti Tidak Mungkin Dimakzulkan." Accessed June 23, 2026. <https://www.voaindonesia.com/a/jokowi-hampir-pasti-tidak-mungkin-dimakzulkan/5446047.html>.
- Warsono. "Aktualisasi Pancasila dalam Etika Berbangsa dan Bernegara." *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum UMS*, 2022.
- Wijesinghe, Mangala. *Doctrine of Constitutional Necessity: Justifying the Unjustified*. 2022.

Wilson, James Lindley. "Constitutional Majoritarianism against Popular 'Regulation' in the Federalist." *Political Theory* 50, no. 3 (June 2022): 449–76. <https://doi.org/10.1177/00905917211043796>.

Winterton, George. "The Concept of Extra-Constitutional Executive Power in Domestic Affairs." *Hastings Constitutional Law Quarterly* 7 (1979): 1.

World Justice Project. *Rule of Law Index*. 2026.