

Rekonstruksi Politik Hukum Perppu Menegakkan Kemaslahatan Di Tengah Otoritarianisme Konstitusional

Indra Utama Tanjung

Universitas Pembangunan Panca Budi

Email: indratj@dosen.pancabudi.ac.id

Received:

30-01-2021

Revised:

30-01-2021

Accepted:

30-01-2021

Published:

30-01-2021

License:

Copyright (c)

2020 Adi Nur

Rohman

This work is
licensed under a
Creative
Commons
Attribution-
NonCommercial
4.0 International
License.



Abstract: *This study examines the need to reconstruct the legal-political framework of Government Regulations in Lieu of Law (PERPPU) in order to uphold just public welfare amid tendencies toward constitutional authoritarianism. Based on Article 22 of the 1945 Constitution and the decision of the Mahkamah Konstitusi Number 138/PUU-VII/2009, the study finds that the phrase “a compelling urgency” has an open-textured character and has not yet been operationalized into measurable indicators. As a result, the practice of issuing PERPPU tends to shift from rule of law to rule by law, as reflected in the controversy surrounding Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation. Using a normative juridical approach and qualitative analysis, this research integrates three theoretical frameworks legal politics theory, constitutional justice, and masalah mursalah to formulate a three-stage reconstruction method. The first stage is a deconstructive analysis of power bias and interpretive stagnation. The second stage is an interpretive reconstruction linking the state of emergency to the principle of just public welfare. The third stage is an operational recodification into five fundamental requirements: juridical-critical, sociological-empirical, philosophical-welfare oriented, democratic-procedural, and ethical-constitutional requirements. The result is a four-dimensional model for limiting power: a normative-constitutional dimension that requires measurable “emergency” indicators; a procedural-democratic dimension through policy briefs and parliamentary pre-clearance; a substantive welfare dimension through benefit-risk assessment; and an ethical-evaluative dimension through sunset clauses and welfare-based judicial review. The study concludes that reconstruction is necessary to prevent abuse of authority while maintaining the effectiveness of the state’s response. Its main recommendations include establishing organic regulations governing the issuance of PERPPU, mandating limited public participation, and integrating welfare-oriented regulatory impact assessments. The novelty of this research lies in its conceptual synthesis combining state of emergency theory with maqasid al-shariah, producing parameters for issuing PERPPU that can be tested both rationally and morally.*

Keywords: PERPPU, just public welfare, state of emergency

Abstrak: Penelitian ini menelaah kebutuhan rekonstruksi politik hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) agar tetap menegakkan kemaslahatan berkeadilan di tengah kecenderungan otoritarianisme konstitusional. Berangkat dari Pasal 22 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, studi ini menemukan bahwa frasa “ihwal kegentingan yang memaksa” bersifat *open texture* dan belum teroperasionalkan ke indikator yang terukur. Akibatnya, praktik penerbitan PERPPU cenderung bergeser dari *rule of law* ke *rule by law*, sebagaimana terbaca dalam kontroversi PERPPU

Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Dengan pendekatan yuridis normatif dan analisis kualitatif, penelitian ini memadukan tiga kerangka teori, yaitu teori politik hukum, keadilan konstitusional, dan *maslahah mursalah*, untuk merumuskan metode rekonstruksi tiga tahap. Tahap pertama adalah analisis dekonstruktif atas bias kekuasaan dan stagnasi tafsir. Tahap kedua adalah rekonstruksi interpretatif yang menautkan *state of emergency* dengan prinsip kemaslahatan berkeadilan. Tahap ketiga adalah rekodifikasi operasional menjadi lima syarat fundamental, yaitu syarat yuridis-kritis, sosiologis-empiris, filosofis-kemaslahatan, demokratis-prosedural, dan etis-konstitusional. Hasilnya adalah model empat dimensi pembatas kekuasaan: dimensi normatif-konstitusional yang mewajibkan indikator “darurat” yang *measurable*, dimensi prosedural-demokratis melalui *policy brief* dan *pre-clearance* DPR, dimensi substantif-kemaslahatan melalui penilaian manfaat dan risiko, serta dimensi etis-evaluatif melalui *sunset clause* dan *judicial review* berbasis kemaslahatan. Studi ini menyimpulkan bahwa rekonstruksi diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan sekaligus menjaga efektivitas respons negara. Rekomendasi utamanya mencakup pembentukan pengaturan organik penerbitan PERPPU, kewajiban partisipasi publik terbatas, dan integrasi *regulatory impact assessment* berorientasi kemaslahatan. Kontribusi kebaruan penelitian ini adalah sintesis konseptual yang menggabungkan teori *state of emergency* dengan *maqasid al-syariah* sehingga menghasilkan parameter penerbitan PERPPU yang dapat diuji secara rasional dan moral.

Kata kunci: PERPPU, kemaslahatan berkeadilan, *state of emergency*

I. PENDAHULUAN

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) merupakan instrumen hukum konstitusional yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (Indonesia 1959), “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Namun, ketentuan ini menyimpan ruang tafsir yang luas karena tidak mendefinisikan secara eksplisit apa yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa. (Lestari et al. 2025) Ketidadaan parameter tersebut membuka peluang bagi subjektivitas eksekutif dalam menilai keadaan darurat, yang dalam praktiknya dapat bergeser menjadi legitimasi untuk memperluas kekuasaan. Fenomena inilah yang memunculkan apa yang oleh sebagian pakar disebut sebagai otoritarianisme konstitusional yakni praktik penggunaan dasar konstitusi untuk menjustifikasi tindakan yang mengikis prinsip checks and balances. (Tanjung, Syahnan, and Syahputra 2024)

Dalam kerangka negara hukum demokratis (constitutional democracy), kewenangan darurat seperti PERPPU seharusnya menjadi mekanisme luar biasa yang dibatasi oleh

prinsip proporsionalitas dan akuntabilitas. Namun kenyataannya, penerbitan beberapa PERPPU di Indonesia terutama PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menunjukkan kecenderungan bahwa alat hukum ini kerap digunakan bukan karena kebutuhan mendesak secara objektif, melainkan karena pertimbangan politik dan efektivitas kebijakan yang bersifat pragmatis.(Alfaenawan 2024) Padahal, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menegaskan tiga kriteria kegentingan yang memaksa sebagai panduan objektif, yakni : 1) adanya kebutuhan hukum mendesak untuk menyelesaikan persoalan secara cepat; 2) kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi melalui mekanisme biasa; dan 3) adanya ketidakpastian hukum yang dapat menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Namun, dalam praktik, ketiga kriteria ini belum dijadikan standar normatif yang mengikat dalam pembentukan PERPPU. Dari sudut pandang hukum Islam, setiap tindakan hukum yang bersifat darurat harus berpijak pada prinsip masalah mursalah atau kemaslahatan umum. Prinsip ini berakar pada pandangan bahwa setiap kebijakan negara harus melindungi lima tujuan syariah (maqasid al-syariah): agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Oleh karena itu, kebijakan darurat seperti PERPPU tidak hanya harus sah secara formil, tetapi juga adil secara substansial yakni membawa manfaat dan mencegah kerugian bagi masyarakat luas. Ketika aspek kemaslahatan ini diabaikan, maka hukum berubah menjadi sekadar alat kekuasaan (rule by law) dan kehilangan hakikatnya sebagai penjaga keadilan (rule of law).(Handayani 2021)

Kondisi tersebut menggambarkan paradoks konstitusional Indonesia: di satu sisi, negara menjunjung prinsip demokrasi dan hukum, tetapi di sisi lain, ruang darurat justru dimanfaatkan untuk mengonsolidasikan kekuasaan. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar: bagaimana politik hukum PERPPU dapat direkonstruksi agar tetap menegakkan prinsip kemaslahatan berkeadilan di tengah kecenderungan otoritarianisme konstitusional? Pertanyaan ini menjadi titik berangkat utama penelitian ini.

Kajian mengenai PERPPU dan konsep kegentingan yang memaksa telah dilakukan dalam berbagai disiplin ilmu. Berdasarkan data komparatif penelitian, bidang ilmu politik menempati posisi dominan dengan 7 publikasi yang menelaah PERPPU dari sisi kekuasaan dan legitimasi kebijakan darurat.(Lestari et al. 2025) Kajian dalam humaniora dan filsafat (masing-masing 4 penelitian) banyak membahas legitimasi etis dan moral dalam praktik kekuasaan, sementara kajian hukum (3 penelitian) dan hukum pidana (2 penelitian) menyoroiti aspek legal formal dari penerbitan PERPPU.



Gambar 1. State of The Art

Namun demikian, dari keseluruhan penelitian tersebut, belum ada kajian yang secara komprehensif memadukan rekonstruksi politik hukum dengan pendekatan kemaslahatan berkeadilan (masalah mursalah) (AlfçÖyun and Hidayatullah 2023) untuk menilai legalitas dan moralitas penerbitan PERPPU di Indonesia. Kebanyakan penelitian berhenti pada kritik terhadap penyalahgunaan wewenang atau analisis konstitusional formal. Padahal, dimensi etis-filosofis hukum Islam memiliki potensi besar untuk menjadi parameter normatif yang menyeimbangkan antara urgensi kekuasaan dan kemaslahatan rakyat.

Penelitian ini membangun kerangka rekonstruksi politik hukum PERPPU yang mengintegrasikan teori state of emergency (Agamben, Schmitt) dengan prinsip kemaslahatan dalam hukum Islam. Dengan demikian, PERPPU tidak hanya dilihat sebagai instrumen konstitusional, tetapi juga sebagai tindakan moral yang harus memenuhi asas kemaslahatan berkeadilan.

Penelitian ini memperluas pendekatan yuridis normatif dengan analisis multi-dimensional menggabungkan perspektif hukum tata negara, filsafat hukum, dan etika kemaslahatan untuk menghasilkan formulasi baru parameter hukum penerbitan PERPPU yang dapat diuji secara rasional dan moral. Karenanya, penelitian ini bukan hanya memberikan kritik atas praktik hukum darurat yang cenderung otoriter, tetapi juga menghadirkan model konseptual yang dapat digunakan oleh lembaga negara dan akademisi dalam menilai legitimasi moral dan hukum suatu kebijakan darurat. Inilah yang menjadi novelty dan nilai tambah penelitian ini dibandingkan penelitian-penelitian sebelumnya yang lebih fokus pada aspek formalistik dan positivistik semata.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (Indra utama Tanjung 2024) dengan dukungan analisis kualitatif-deskriptif untuk menelaah rekonstruksi politik

hukum penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) dalam kerangka kemaslahatan berkeadilan. Data penelitian terdiri atas bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, serta PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja beserta naskah akademik dan risalah rapat pembentukannya.(Alfaenawan 2024) Bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah bidang hukum tata negara, filsafat hukum, dan hukum Islam, baik berupa buku, jurnal, maupun disertasi relevan yang membahas state of emergency dan masalah mursalah. Sementara itu, bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, ensiklopedia, dan data bibliometrik state of the art yang menunjukkan distribusi penelitian lintas bidang (ilmu politik, hukum, filsafat, dan humaniora) sebagaimana tercantum dalam data.csv. Analisis dilakukan melalui metode deduktif-komparatif, dengan membandingkan norma positif dan prinsip kemaslahatan Islam, guna merumuskan model rekonstruksi politik hukum PERPPU yang seimbang antara kebutuhan darurat dan perlindungan terhadap prinsip rule of law.

III. PEMBAHASAN

Kedudukan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang dalam Sistem Hukum Indonesia

Kata darurat merupakan sesuatu yang tidak biasa atau di luar kemampuan manusia. Hukum Tata Negara Darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa, sehingga unsur utama yang harus ada ialah:

1. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa .
2. Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
3. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah Negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke kehidupan normal.
4. Wewenang luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Istilah dan pemaknaan hukum darurat dalam perspektif negara-negara berbeda. Hukum yang berlaku dalam kondisi negara dalam keadaan darurat (*state of emergency* atau *etat de siege*) dalam tradisi Anglo Saxon disebut '*martial law*'.(Asshiddiqie 2006a) sedangkan dalam tradisi negara Perancis dan negara-negara eropa kontinental lainnya disebut sebagai

'*etat de siege*'. Hukum Tata Negara Darurat di Belanda disebut dengan istilah "*staatsnoodrecht*". Namun dalam tradisi Belanda istilah "*staatsnoodrecht*" dan istilah "*noodstaatrecht*" mempunyai konsep yang berbeda. Dua istilah tersebut adalah berdasarkan pembagian hukum darurat subyektif atau disebut dengan istilah "*staatsnoodrecht*" dan hukum darurat obyektif atau dikenal dengan istilah "*noodstaatrecht*". (Asshiddiqie 2011b) Hukum darurat subyektif atau *staatsnoodrecht* merupakan hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan dapat menyimpang dari undang-undang dasar. Sedangkan konsep mengenai hukum darurat obyektif atau dikenal dengan istilah *noodstaatrecht* merupakan lawan dari hukum darurat subyektif. *Noodstaatrecht* adalah hukum yang berlaku dalam masa negara berada dalam keadaan darurat.

Dalam konstitusi negara Republik Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dua konsep mengenai hukum darurat subyektif dan obyektif di atas tercermin di dalam pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. (Asshiddiqie 2006b) Di dalam pasal 12 UUD NRI 1945 bahwa presiden menyatakan keadaan bahaya dimana syarat dan akibatnya ditetapkan dalam undang-undang. Di dalam ketentuan pasal ini dapat kita analisis bahwa pasal 12 UUD NRI 1945 merupakan termasuk dalam hukum darurat obyektif atau *noodstaatrecht* karena hukumnya sudah ada yang berlaku dalam keadaan bahaya atau darurat. Berbeda lagi dengan ketentuan pasal 22 UUD NRI bahwa dalam hal ihwal kegentingan memaksa presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Apabila menilik lebih lanjut dalam pasal ini bahwa pemberian hak kepada presiden untuk membentuk PERPPU merupakan termasuk dalam konsep *staatnoodrecht* dimana hak negara menyimpang dari ketentuan undang-undang, sehingga konsep mengenai dua pasal yang memberikan ruang ketika terjadi darurat tidak dapat dipersamakan.

Dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan, Adorlf Merk mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). (Sudrajat 2013) Bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, begitu pula ke bawah norma hukum juga menjadi sumber dan dasar bagi norma di bawahnya. Dalam keberlakuan konstitusi sebagai norma dasar membutuhkan aturan yang lebih konkrit dan terperinci melalui peraturan di bawahnya, dalam hal ini yaitu Undang-Undang dan peraturan di bawahnya sebagai pelaksana dari Undang-Undang.

Namun, dalam implementasi ketatanegaraan proses pembuatan tatanan hukum tidak bisa dilakukan sesuai dengan kondisi yang normal. Sehingga Konstitusi Indonesia setelah amandemen telah mengakomodir di dalam pasal 22 Undang-Undang Dasar NRI 1945 bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Van Wijk Konijknenbelt dalam bukunya *Hoofdstukken van Administratief Recht* menjelaskan bahwa konstitusi telah memberikan kewenangan atribusi kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pengaturan. Atribusi kewenangan ini (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Dalam hal ini pemberian kewenangan atribusi kepada presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut

PERPPU) mencerminkan bahwa hukum harus bersifat *responsive*. Sebagaimana menurut Philip Nonet dan Philip Selznick bahwa hukum yang *responsive* itu memiliki beberapa ciri:

1. *The dynamics of Legal development increase the authority of purpose in legal reasoning.*
2. *Purposes make legal obligation more problematic, thereby relaxing laws claim to obedience and opening the possibility of a less rigid and more civil conception of public order.*
3. *As law gains openness and flexibility, legal advocacy takes on a political dimension. Generating forces that help correct and change legal institutions but threaten to undermine institutional integrity.*
4. *Finally, we turn to the most difficult problem of responsive law: In an environment of pressure, the continuing authority of legal purpose and the integrity of the legal order depends on the design of a more competent legal institution.* (Sukmana, Ashari, and Darmawan 2023)

Apabila kita menilik di dalam pasal 139 UUD RIS 1949 dan pasal 96 UUDS 1950 istilah yang dipakai pada waktu itu adalah keadaan yang mendesak. Penafsiran Jimly Asshiddiqie dalam analisisnya mempertanyakan apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan? Segala sesuatu yang “membahayakan” tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan “kegentingan yang memaksa.” Tetapi sebaliknya, segala hal ihwal yang memaksa tidak selalu dikatakan dapat membahayakan. Artinya kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas maknanya daripada keadaan bahaya. Selanjutnya jimly asshiddiqie juga memberikan batasan mengenai kegentingan memaksa dengan dua aspek yaitu unsur ‘*reasonable necessity*’ dan ‘*limited time*’ namun tidak menekankan sifat bahaya suatu ancaman. Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa limitasi kegentingan memaksa adalah terdapat pada latarbelakang alasan dan rasionalisasi kebutuhan sehingga presiden menggunakan hak prerogatifnya untuk menerbitkan PERPPU. Selain itu keadaan waktu yang terbatas dapat menjadi landasan bagi presiden membentuk PERPPU. (Asshiddiqie 2011a)

Pandangan lain oleh Bagir Manan menyatakan bahwa suatu keadaan dapat dikatakan kegentingan yang memaksa apabila memenuhi 2 (dua) ciri umum, yaitu adanya krisis (*crisis*) dan adanya kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis terjadi apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Dan ciri kedua yaitu kemendesakan (*emergency*), terjadi apabila terdapat berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut logika yang wajar, jika tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.

Alasan diterbitkannya PERPPU adalah karena adanya keadaan hal ihwal kegentingan memaksa yang dapat dikatakan kondisi yang tidak biasa. Sehingga pasca keadaan kegentingan memaksa selesai, terdapat mekanisme pengembalian ke keadaan normal. Mekanisme ini secara jelas diakomodir di dalam pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945. Dalam ketentuan tersebut, terdapat mekanisme *check and balances* oleh kekuasaan legislatif untuk menentralisir kembali dengan menyetujui atau menolak keberadaan PERPPU dalam sidang berikutnya. Bila PERPPU diterima dalam sidang DPR, selanjutnya dilakukan pengesahan menjadi undang-undang. Namun perlu digaris

bawahi bahwa dalam proses pengesahan PERPPU menjadi Undang-Undang seharusnya DPR juga memperhatikan materi muatan yang harus ada dalam sebuah undang-undang. Sehingga dalam proses pembahasannya tidak hanya sekedar memberi persetujuan belaka. Tetapi juga mengakomodir mekanisme dalam pembentukan undang-undang seperti adanya aspirasi masyarakat dan perlindungan hak-hak warga negara dan HAM.

Pada Mei 2020 penulis mengikuti Kuliah umum yang oleh Prof Jimly berjudul 'Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia' secara daring di kanal Youtube, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) Prof Jimly Asshiddiqie berpendapat sebenarnya terdapat dua tipe/jenis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam UUD Tahun 1945. Selama ini masyarakat umumnya termasuk para sarjana hukum menganggap hanya ada satu tipe Perppu yang diterbitkan Presiden dalam kegentingan yang memaksa.

“Banyak orang yang salah mengerti mengenai hakikat Perppu dan gagal memahami perbedaan antara dua tipe Perppu dalam konstitusi. Ini perlu diketahui karena saat ini Indonesia (de facto, red) dalam keadaan darurat karena wabah pandemi Covid-19,” kata Prof. Jimly. Dua jenis Perppu yang dimaksud Prof. Jimly. *Pertama*, Perppu sebagai undang-undang biasa (negara dalam keadaan normal) yang bersifat sementara karena adanya kegentingan yang memaksa dan belum mendapat persetujuan DPR berdasarkan Pasal 22 UUD Tahun 1945. *Kedua*, Perppu dalam kondisi negara dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 jo Pasal 22 UUD Tahun 1945.

Pasal 12 UUD 1945

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 22 UUD 1945

1. *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.*
2. *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.*
3. *Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*

Perppu tipe *pertama*, Prof. Jimly menjelaskan terbitnya Perppu umumnya diniatkan berlaku permanen sebagai UU biasa. Perppu ini biasanya berisi kebijakan-kebijakan penting untuk segera dituangkan dalam bentuk UU. (Asshiddiqie 2006a) Tetapi, karena ada kegentingan yang memaksa, tidak tersedia cukup waktu untuk mengajukan, membahas, dan mendapat persetujuan bersama dengan DPR menjadi UU.

Perppu tipe *kedua*, kata Jimly, tidak dimaksudkan untuk berlaku permanen, tetapi hanya untuk sementara waktu selama keadaan darurat/bahaya. (Asshiddiqie 2016) Perppu tipe kedua ini diterapkan sebagai sarana pemberlakuan negara dalam keadaan darurat sekaligus kebijakan hukum khusus untuk mengatasi dan menanggulangi masalah-masalah yang timbul dalam keadaan bahaya/darurat serta untuk memulihkan keadaan kembali normal. Jimly menerangkan pengaturan pencabutan atau berakhirnya keadaan darurat/bahaya ini disertai pengaturan segala akibat hukum setelah keadaan darurat dinyatakan berakhir dalam ketentuan peralihan atau penutup. Sebagai produk hukum sementara dalam keadaan darurat, tindakan pemerintah dapat menanggulangi atau

mengesampingkan berbagai ketentuan UU lain. Bahkan, mengesampingkan pasal-pasal hak asasi manusia (HAM) dan lainnya yang dijamin UUD 1945. (Hamzah 2017)

Dalam konteks hukum Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) sejatinya hanya dibenarkan dalam situasi yang sungguh genting dan memaksa, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini dilandasi oleh prinsip bahwa PERPPU merupakan instrumen yang sifatnya sementara dan hanya boleh diterbitkan dalam kondisi yang sangat mendesak dan tidak dapat ditangani dengan mekanisme legislatif biasa. Oleh karena itu, penggunaan PERPPU yang tidak memenuhi kriteria ketat tersebut tidak layak karena berpotensi mengabaikan proses legislasi yang lebih demokratis dan komprehensif, yang melibatkan lebih banyak pertimbangan dan partisipasi publik. Dengan demikian, penerbitan PERPPU oleh Presiden tanpa keadaan yang benar-benar genting dan memaksa bisa dianggap tidak hanya tidak tepat, tetapi juga berpotensi "haram" karena melanggar prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan hukum negara.

Rekonstruksi Politik Hukum Perppu Menegakkan Kemaslahatan Di Tengah Otoritarianisme Konstitusional

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan pasal yang memberikan kewenangan luar biasa kepada Presiden untuk menetapkan *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)* dalam hal *ihwal kegentingan yang memaksa*. (Indonesia 1959) Secara politik hukum, norma ini lahir dari kebutuhan menjaga keberlangsungan pemerintahan dalam keadaan darurat, namun dalam praktiknya telah menjelma menjadi *pasal elastis* yang rentan terhadap subjektivitas kekuasaan eksekutif.

Dalam konteks ini, politik hukum PERPPU cenderung melahirkan *otoritarianisme konstitusional* sebuah kondisi ketika tindakan pemerintah tetap “sah” menurut teks konstitusi, tetapi bertentangan dengan semangat *rule of law* dan prinsip kemaslahatan berkeadilan. Mahkamah Konstitusi memang telah menetapkan tiga kriteria objektif dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, namun dalam praktiknya kriteria tersebut tidak mengikat secara metodologis dalam proses legislasi darurat. Di sinilah kebutuhan rekonstruksi muncul bukan sekadar menafsir ulang, tetapi membangun kembali dasar teoretis, moral, dan normatif dari pasal darurat agar tunduk pada asas kemaslahatan yang proporsional dan rasional. Rekonstruksi dalam konteks ini tidak hanya bermakna revisi atau amandemen tekstual, melainkan suatu *proses sistematis* untuk menata ulang struktur norma dan relasi kekuasaan melalui pendekatan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Metode rekonstruksi politik hukum yang ditawarkan dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga tahap:

1. Tahap Analisis Dekonstruktif (*Critique of Existing Norms*) : Tahap ini dimulai dengan mengurai kelemahan mendasar dalam konstruksi Pasal 22 UUD 1945 dan praktik penerbitan PERPPU. Berdasarkan analisis historis dan yurisprudensial, ditemukan bahwa norma ini bersifat *open texture* memberikan keleluasaan yang tidak terbatas kepada Presiden. Proses ini bersifat *dekonstruktif*, yakni menyingkap bias kekuasaan yang menyelimuti tafsir “kegentingan yang memaksa” dan memisahkan antara kebutuhan hukum objektif dan kepentingan politik subjektif.

Dari telaah saya, contoh empiris seperti PERPPU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja membuktikan bahwa justifikasi “kegentingan” tidak berbasis indikator yang terukur, melainkan pada argumen politis untuk mempertahankan kebijakan ekonomi tertentu. Oleh karena itu, langkah dekonstruktif ini bertujuan menyingkirkan lapisan interpretasi kekuasaan yang telah membekukan tafsir pasal menjadi alat legalisasi tindakan politis.

2. Tahap Rekonstruktif-Interpretatif (*Re-interpretation Process*) : Setelah dekonstruksi, dilakukan tahap rekonstruktif, yaitu membangun ulang makna pasal berdasarkan paradigma hukum progresif dan nilai kemaslahatan berkeadilan. Dalam tahap ini digunakan tiga kerangka teori:
 - a. Teori Politik Hukum Mahfud MD, yang menempatkan hukum sebagai produk politik yang harus diarahkan untuk menegakkan keadilan substantif, bukan melayani kekuasaan.(Asshiddiqie 2011b)
 - b. Teori Keadilan Konstitusional (John Rawls dan Lon L. Fuller), yang memandang bahwa legitimasi hukum hanya lahir jika ia selaras dengan prinsip keadilan prosedural dan substansial.
 - c. Teori Masalah Mursalah (al-Ghazali dan Wahbah az-Zuhayli), yang menuntut bahwa setiap tindakan hukum, termasuk kebijakan darurat, harus membawa manfaat publik dan menolak kemudharatan.

Dengan memadukan ketiga teori ini, makna *ihwal kegentingan yang memaksa* direkonstruksi bukan sebagai keadaan yang ditentukan oleh pemerintah semata, tetapi sebagai kondisi hukum yang diuji melalui indikator rasional, moral, dan sosial.

3. Tahap Rekodifikasi dan Operasionalisasi (*Re-codification Process*) : Tahap ini adalah langkah konkret untuk menurunkan hasil interpretasi baru ke dalam parameter normatif yang terukur. Rekodifikasi ini menghasilkan *lima syarat fundamental* yang harus melekat dalam setiap proses penerbitan PERPPU:
 - a. Syarat Yuridis-Kritis, yakni adanya kekosongan hukum yang terbukti secara normatif menghambat penyelesaian keadaan mendesak;
 - b. Syarat Sosiologis-Empiris, berupa bukti krisis nyata yang dapat diverifikasi publik;
 - c. Syarat Filosofis-Kemaslahatan, yakni hasil analisis manfaat-risiko bagi masyarakat luas dengan prinsip *al-akbaffu dararain*;
 - d. Syarat Demokratis-Prosedural, berupa partisipasi publik terbatas dan keterlibatan DPR dalam tahap pra-persetujuan;
 - e. Syarat Etis-Konstitusional, yaitu pembatasan waktu (*sunset clause*) dan evaluasi terbuka untuk mencegah permanenisasi kebijakan darurat.

Rekodifikasi ini bersifat metodologis dan substantif: ia mengubah tafsir konstitusi dari yang bersifat *kaku dan elitis* menjadi dinamis, partisipatif, dan berorientasi pada kemaslahatan rakyat. Hasil analisis saya menunjukkan bahwa selama ini tafsir terhadap “kegentingan yang memaksa” mengalami stagnasi konstitusional. Pemerintah menganggap keadaan genting sebagai domain subjektif, sedangkan Mahkamah Konstitusi

tidak memiliki instrumen untuk menguji substansi kegentingan, melainkan hanya bentuk formilnya. Ketegangan ini menyebabkan hukum darurat kehilangan daya kontrol terhadap kekuasaan.

Oleh karena itu, dalam kerangka rekonstruksi ini, *keadaan genting* harus diletakkan pada tiga pilar penilaian: rasionabilitas hukum, proporsionalitas kebijakan, dan legitimasi kemaslahatan publik. Dengan mengintegrasikan ketiga pilar ini, hukum tidak lagi menjadi subordinat politik, melainkan menjadi kekuatan yang menundukkan diskresi eksekutif di bawah prinsip keadilan substantif. (Asshiddiqie 2016) Dalam konteks ini, konsep *otoritarianisme konstitusional* dipahami sebagai penyimpangan fungsional: konstitusi yang secara formal dihormati, tetapi secara substansial dikhianati. Rekonstruksi politik hukum PERPPU, dengan demikian, bukan hanya memperbaiki hukum positif, melainkan mengembalikan roh konstitusi sebagai penjaga keadilan rakyat, bukan legitimasi kekuasaan negara. Sebagai hasil akhir dari metode rekonstruksi tersebut, penelitian ini merumuskan model baru bagi Pasal 22 UUD 1945 yang terdiri atas empat dimensi pembatas kekuasaan:

1. Dimensi Normatif-Konstitusional

“Ihwal kegentingan yang memaksa” harus dimaknai sebagai keadaan hukum yang *exceptional but measurable* luar biasa tetapi dapat diukur secara objektif. Indikatornya wajib ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Dimensi Prosedural-Demokratis

Sebelum menetapkan PERPPU, Presiden wajib menyerahkan naskah *policy brief* kepada DPR yang memuat latar belakang, risiko, dan indikator kemaslahatan publik. Mekanisme ini menjadi prasyarat legitimasi demokratis.

3. Dimensi Substantif-Kemaslahatan

Analisis kebijakan harus menunjukkan keseimbangan antara manfaat publik dan risiko sosial. Apabila manfaat hanya bersifat sektoral atau politis, maka tindakan itu tidak dapat dikualifikasi sebagai keadaan genting.

4. Dimensi Etis-Evaluatif

Setiap PERPPU wajib disertai *sunset clause* dan mekanisme evaluasi ex post oleh Mahkamah Konstitusi, dengan tolok ukur kemaslahatan dan keadilan sosial.

Model ini sekaligus menjadi jawaban terhadap stagnasi tafsir yang selama ini terlalu legalistik dan mengabaikan nilai moral hukum. Dengan syarat-syarat ini, kekuasaan Presiden dalam menetapkan PERPPU tidak lagi absolut, melainkan bersandar pada kontrol hukum dan legitimasi rakyat. (Ersya 2017) Dari seluruh tahapan metode rekonstruksi di atas dapat disimpulkan bahwa tafsir terhadap *ihwal kegentingan yang memaksa* selama ini bersifat kaku, tidak adaptif, dan berpotensi menimbulkan *abuse of power*. Negara hukum yang seharusnya menempatkan hukum sebagai *command of reason* telah digeser menjadi *command of power*.

Melalui pendekatan rekonstruksi politik hukum yang terintegrasi yang menggabungkan teori politik hukum, keadilan konstitusional, dan kemaslahatan Islam penelitian ini menegaskan bahwa Pasal 22 UUD 1945 harus ditafsir ulang sebagai norma yang hidup, dinamis, dan berpihak pada kepentingan rakyat. Rekonstruksi ini menjadikan hukum bukan sekadar teks normatif, melainkan instrumen moral untuk memastikan

bahwa setiap tindakan darurat negara berorientasi pada kemaslahatan publik, bukan pada kepentingan politik jangka pendek. Dengan demikian, *rekonstruksi politik hukum PERPPU* adalah strategi konstitusional untuk menegakkan kembali kemaslahatan rakyat di tengah ancaman *otoritarianisme konstitusional*. Hanya melalui batasan hukum yang terukur dan berbasis kemaslahatan, konstitusi dapat kembali berfungsi sebagai benteng rakyat, bukan perisai kekuasaan.

IV. KESIMPULAN

1. Pasal 22 UUD 1945 memerlukan rekonstruksi operasional. Norma “ihwal kegentingan yang memaksa” selama ini *open texture* sehingga memberi ruang subjektivitas eksekutif. Praktik menunjukkan pergeseran dari *rule of law* ke *rule by law* ketika PERPPU dipakai sebagai solusi cepat atas kebuntuan legislasi, bukan karena *state of emergency* yang nyata dan terukur.
2. Tafsir yang berlaku kaku terhadap kepentingan rakyat. Tiga kriteria Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 belum diturunkan menjadi indikator baku. Akibatnya, ukuran “genting” berhenti pada ruang formal, tidak dinamis mengikuti kebutuhan kemaslahatan publik, dan rawan *abuse of power*.
3. Politik hukum PERPPU perlu ditundukkan pada kemaslahatan berkeadilan. Prinsip *maslahah mursalah* dan kaidah *al-darar yudfa* serta *al-akhaflu dararain* mewajibkan pilihan kebijakan darurat yang benar-benar mengusir bahaya dan memilih mudarat yang paling ringan bagi masyarakat, bukan yang paling nyaman bagi kekuasaan.
4. Metode rekonstruksi tiga tahap terbukti relevan. Dekonstruksi norma mengungkap bias kekuasaan, tahap rekonstruktif-interpretatif memadukan teori politik hukum, keadilan konstitusional, dan kemaslahatan, lalu tahap rekodifikasi menurunkannya menjadi parameter operasional sehingga “darurat” bersifat *exceptional but measurable*.
5. Empat dimensi pembatas kekuasaan perlu dilekatkan. Dimensi normatif-konstitusional, prosedural-demokratis, substantif-kemaslahatan, dan etis-evaluatif adalah syarat agar PERPPU kembali menjadi instrumen luar biasa yang sah, adil, dan akuntabel, bukan kanal normalisasi diskresi eksekutif.
6. Novelty penelitian jelas. Penelitian memadukan kerangka *state of emergency* (Agamben, Schmitt) dengan *maqasid al-syariah* untuk menghasilkan uji kemendesakan, uji kekosongan hukum, serta uji kemaslahatan berkeadilan yang dapat diaudit secara rasional dan moral, melampaui analisis formalistik sebelumnya.

V. SARAN

1. Pengaturan organik PERPPU. Susun aturan setingkat undang-undang atau revisi UU 12/2011 yang menetapkan indikator operasional “kegentingan” berikut tata cara pembuktiannya. Muat kewajiban *policy brief* darurat, peta risiko, dan matriks kemaslahatan yang dapat diuji publik.

2. Pra-persetujuan DPR yang bermakna. Terapkan mekanisme *pre-clearance* singkat di DPR sebelum penetapan PERPPU, dengan rapat terbuka terbatas, menghadirkan pakar independen dan kelompok terdampak. Hindari persetujuan simbolik. Hasilnya harus terdokumentasi dan diumumkan.
3. Standar uji MK yang substantif. Perlu pedoman internal agar *judicial review* tidak berhenti pada bentuk, tetapi menguji rasionalitas kebijakan terhadap indikator kemendesakan, kekosongan, kepastian hukum, dan metrik kemaslahatan. Putusan sebaiknya memuat *remedy* yang terukur.
4. Kewajiban partisipasi publik terbatas. Dalam keadaan genting, tetap sediakan *fast-track bearing* 3 sampai 7 hari dengan notulensi terbuka. Masukan wajib diringkas dan dilekatkan pada berkas PERPPU sebagai *considerans* sosial.
5. *Sunset clause* dan evaluasi *ex post*. Setiap PERPPU wajib memuat masa berlaku otomatis berakhir kecuali diadopsi DPR, serta evaluasi *ex post* atas capaian tujuan, dampak kemaslahatan, dan beban kelompok rentan. Laporan evaluasi bersifat publik.
6. Sanksi kelembagaan. Tetapkan konsekuensi bila indikator tidak terpenuhi, misalnya kewajiban pencabutan, larangan meneruskan materi ke RUU, atau pemeriksaan akuntabilitas kebijakan oleh BPK dan lembaga etik kementerian.
7. Integrasi analisis dampak regulasi berbasis kemaslahatan. Perbarui *regulatory impact assessment* agar memuat penilaian *distributional effect*, uji alternatif kebijakan yang lebih ringan mudaratnya, serta skor *equity* bagi kelompok rentan.
8. Reposisi data dan transparansi. Bangun *Public Emergency Register* yang memuat seluruh PERPPU, indikator genting, bukti empiris, notulen konsultasi, serta metrik hasil. Prinsipnya *open by default*, tertutup hanya bila menyangkut rahasia yang sah.
9. Penguatan kapasitas eksekutif dan legislatif. Lakukan pelatihan berkala tentang *emergency governance*, penilaian risiko, dan penaksiran kemaslahatan untuk pejabat perancang peraturan, staf Baleg, dan panitia khusus.
10. Agenda riset lanjutan. Dorong studi kuantitatif-kualitatif membandingkan performa PERPPU yang lolos uji tiga serangkai dengan yang tidak, agar parameter kemaslahatan semakin presisi dan berbasis bukti.

DAFTAR PUSTAKA

Alfaenawan, N I M. 2024. "PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA DALAM PERSPEKTIF QAWA'ID AL-FIQHIYAH." UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA.

Asshiddiqie, Jimly. 2006a. "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang."

———. 2006b. "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II."

- . 2011a. “Gagasan Negara Hukum Indonesia.” In *Makalah Disampaikan Dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Yang Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan*. Vol. 1.
- . 2011b. “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.”
- . 2016. “Penegakan Hukum.” *Penegakan Hukum* 3.
- AFÇÖyun, Wildaniyah Mufidatul, and Alif Hendra Hidayatullah. 2023. “Perspektif Masalah Dalam Perjanjian Perkawinan Mengenai Harta Dalam Undang-Undang Perkawinan.” *Harmoni* 22 (1): 22–47.
- Ersya, Muhammad Prima. 2017. “Permasalahan Hukum Dalam Menanggulangi Cyber Crime Di Indonesia.” *Journal of Moral and Civic Education* 1 (1): 50–62.
- Hamzah, Andi. 2017. *Hukum Pidana Indonesia*. Sinar Grafika.
- Handayani, Fitri. 2021. “Efektivitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid 19.” IAIN Syekh Nurjati Cirebon.
- Indonesia, Republik. 1959. *Undang-Undang Dasar 1945*. Dewan Pimpinan PNI, Department Pen. Prop. Pen. Kader.
- Indra utama Tanjung. 2024. *DASAR-DASAR METODE PENELITIAN HUKUM*. Karanganyar: CV Pustaka Dikara).
- Lestari, Meylda Indah, Yusniatuti Wahyu Komala, M Hidayat, and Muhamad Suhardi. 2025. “DINAMIKA POLITIK HUKUM DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGganti UNDANG-UNDANG (PERPPU): STUDI TERHADAP DAMPAKNYA TERHADAP PRINSIP CHECK AND BALANCES KEKUASAAN NEGARA.” *YURISDIKSI: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 1 (1): 20–30.
- Sudrajat, Nandang. 2013. *Teori Dan Praktik Pertambangan Indonesia*. Media Pressindo.
- Sukmana, Teja, Zahrah Salsabillah Ashari, and Yadi Darmawan. 2023. “Responsive Law and Progressive Law: Examining the Legal Ideas of Philip Nonet, Philip Selznick, and Sadjipto Raharjo.” *Peradaban Journal of Law and Society* 2 (1): 92–105.
- Tanjung, Indra Utama, Mhd Syahnan, and Akmaluddin Syahputra. 2024. “Political and Legal Reconstruction of the Urgency That Forces the Issuance of PERPPU in Indonesia Based on Fair Benefit Values.” *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 23 (3): 1065–79.