

**MEKANISME PENGAWASAN DPR TERHADAP PENERBITAN PERPPU OLEH
PRESIDEN: UPAYA MENJAGA PRINSIP CHECK AND BALANCES DALAM
HUKUM TATA NEGARA DARURAT**

Wicipto Setiadi¹, Dimas Bayunegara², Angga Christian³, Yuli Mega Anggraeni⁴

^{1,2,3,4}Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

wiciptos@gmail.com¹, d.bayunegara@gmail.com², anggachristian12@gmail.com³,

siahaanyuli@gmail.com⁴

ABSTRACT: *The President's authority to issue a Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) represents a form of emergency power regulated under Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Within Indonesia's constitutional system, which upholds the principle of check and balances, such authority should be counterbalanced by the supervisory role of the House of Representatives (DPR) to ensure that emergency actions remain within constitutional limits. However, in practice, DPR's oversight of Perppu issuance tends to be formalistic and has yet to demonstrate a substantive evaluation of the conditions constituting an emergency. This study aims to analyze the effectiveness of DPR's oversight mechanism concerning the President's issuance of Perppu within the framework of constitutional emergency law and the implementation of the check and balances principle. The research employs a qualitative method using a normative juridical approach through a literature review of legislation, Constitutional Court decisions, and constitutional law literature. The findings reveal that DPR's oversight has not been effective due to the absence of a clear legal standard for assessing emergencies, the political dominance of the executive, and the institutional weakness of DPR. Consequently, the oversight function has not fully realized the check and balances principle within Indonesia's constitutional emergency law practice.*

Keywords: *Constitutional Emergency Law, House of Representatives, Perppu.*

ABSTRAK: Kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan bentuk kekuasaan darurat yang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut prinsip *check and balances*, kewenangan tersebut seharusnya diimbangi oleh peran pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar tindakan darurat tetap berada dalam batas konstitusi. Namun, praktik pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu sering kali bersifat formalistik dan belum menunjukkan evaluasi substantif terhadap alasan kegentingan yang memaksa. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas mekanisme pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu oleh Presiden dalam konteks hukum tata negara darurat serta penerapan prinsip *check and balances*. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan terhadap peraturan

perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan literatur hukum tata negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan DPR belum berjalan efektif karena ketiadaan standar hukum penilaian keadaan darurat, dominasi politik eksekutif, dan lemahnya kapasitas kelembagaan DPR. Akibatnya, fungsi pengawasan belum sepenuhnya mewujudkan prinsip *check and balances* dalam praktik hukum tata negara darurat di Indonesia.

Kata Kunci: Hukum Tata Negara Darurat, DPR, Perppu.

PENDAHULUAN

Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam sistem negara hukum, kekuasaan tidak boleh berjalan tanpa batas. Setiap lembaga negara harus diawasi agar tindakan pemerintahan tetap berada dalam koridor konstitusi.¹ Salah satu bentuk mekanisme pengawasan tersebut adalah prinsip *check and balances* yang menempatkan lembaga eksekutif dan legislatif dalam posisi saling mengendalikan.²

Dalam kerangka hukum tata negara Indonesia, prinsip ini diwujudkan melalui hubungan antara Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah, termasuk terhadap penggunaan kewenangan darurat Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.³ Pasal tersebut memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Ketentuan ini dimaksudkan agar pemerintah tetap dapat bertindak cepat menghadapi keadaan luar biasa tanpa melanggar prinsip negara hukum.

Dalam praktiknya, penerbitan Perppu sering kali menimbulkan perdebatan mengenai batasan kewenangan Presiden dan efektivitas pengawasan DPR. Beberapa kasus menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPR masih bersifat formal, belum menyentuh substansi alasan kegentingan yang memaksa.⁴ Fenomena ini terlihat jelas pada penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang lahir sebagai respons terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Pemerintah beralasan bahwa Perppu diperlukan untuk

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 111.

² Darmadi Djufri dan Sri Lestari Handayani, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Bogor: Penerbit Litnus, 2024), hlm. 33.

³ Ellydar Chaidir, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2022), hlm. 127.

⁴ Didik Suhariyanto, "Problematika Penetapan Perppu Kondisi Negara dalam Keadaan Darurat," *USM Law Review*, Vol. 4 No. 2 (2021): 88.

memberikan kepastian hukum dan menjaga stabilitas ekonomi nasional. Namun, sebagian ahli hukum tata negara menilai bahwa alasan tersebut tidak menunjukkan situasi darurat sebagaimana yang dimaksud Pasal 22 UUD 1945.⁵

Kritik utama terhadap pengawasan DPR dalam kasus tersebut terletak pada lemahnya proses evaluasi. DPR hanya membahas Perppu secara administratif tanpa menilai secara mendalam unsur kegentingan yang memaksa. Adapun kelemahan ini disebabkan karena DPR belum memiliki kriteria hukum yang jelas untuk menentukan sejauh mana suatu keadaan dapat digolongkan sebagai darurat negara. Kondisi ini mencerminkan lemahnya sistem pengawasan legislatif dalam menghadapi situasi krisis, karena penilaian DPR lebih didorong oleh pertimbangan politik dibandingkan analisis konstitusional.⁶

Kewenangan darurat Presiden sejatinya merupakan instrumen hukum tata negara yang bersifat *temporary* dan *exceptional*. Kewenangan ini tidak dapat dijalankan secara sewenang-wenang karena pada dasarnya setiap kekuasaan eksekutif harus dapat dipertanggungjawabkan di hadapan lembaga perwakilan rakyat.⁷ Dalam negara hukum demokratis, DPR memiliki fungsi vital sebagai pengawas untuk memastikan bahwa setiap tindakan Presiden, termasuk penerbitan Perppu, dilakukan berdasarkan kebutuhan nyata dan tidak menyimpang dari prinsip konstitusionalisme.⁸

Namun, pengawasan DPR terhadap Perppu selama ini masih belum diatur secara rinci. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 memang memberikan hak persetujuan atau penolakan kepada DPR, tetapi tidak menjelaskan metode maupun ukuran yang harus digunakan untuk menilai alasan kegentingan yang memaksa. Akibatnya, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR bergantung pada tafsir politik mayoritas di parlemen. Kondisi ini dapat menimbulkan ketimpangan karena membuka peluang bagi perluasan kekuasaan eksekutif.⁹

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk memperkuat sistem pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu melalui penyusunan kriteria evaluatif yang jelas.

⁵ Siti Chadijah dan Abdul Hadi, "Pembentukan Perppu Sebagai Kewenangan Presiden Berdasarkan Perspektif Konstitusi dan Teori Perundang-Undangan (Kajian terhadap UU No 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu No 2 Tahun 2022)," *Journal of Contemporary Law Studies*, Vol. 2 No. 3 (2024): 240.

⁶ Artha Debora Silalahi, "Rekonstruksi Pengawasan DPR RI dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Kerangka Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konsensus Demokrasi*, Vol. 3 No. 2, (2023): 103-104.

⁷ Ellydar Chaidir et al, *op cit*, hlm 103.

⁸ Novianto Murti Hantoro, "Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat," *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 12 No. 3 (2021): 248.

⁹ Siti Chadijah dan Abdul Hadi, *op cit*, hlm. 242.

Kriteria ini penting agar DPR dapat menilai secara objektif apakah keadaan yang dikemukakan Presiden benar-benar memenuhi unsur kegentingan yang memaksa. Tanpa adanya pedoman, fungsi pengawasan akan terus bersifat formal dan berisiko melemahkan prinsip *check and balances* dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.¹⁰

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis mekanisme pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu oleh Presiden dengan meninjau kasus Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dalam perspektif hukum tata negara darurat. Penelitian ini juga bertujuan untuk menawarkan model atau kriteria baru bagi DPR dalam menilai alasan kegentingan yang memaksa, agar pelaksanaan fungsi pengawasan dapat lebih substantif, terukur, dan selaras dengan prinsip konstitusionalisme yang menjiwai sistem pemerintahan Indonesia.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas mekanisme pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Presiden dalam konteks hukum tata negara darurat?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan praktik pengawasan DPR terhadap Perppu cenderung bersifat formalistik dan belum substantif dalam menilai "kegentingan yang memaksa"?
3. Bagaimana implementasi prinsip *check and balances* dalam praktik pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu, khususnya dalam studi kasus Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis normatif, karena fokusnya adalah menelaah pengaturan dan penerapan norma hukum dalam praktik ketatanegaraan, khususnya terkait mekanisme pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu oleh Presiden. Pendekatan ini dipilih untuk memahami keterkaitan antara ketentuan konstitusi dan pelaksanaannya dalam menjaga keseimbangan kekuasaan eksekutif dan legislatif sesuai prinsip *check and balances* sebagaimana diatur dalam UUD 1945.¹¹

¹⁰ Artha Debora Silalahi, *op cit*, hlm. 104-105.

¹¹ Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024), hlm. 20.

Analisis dilakukan melalui beberapa pendekatan hukum, yaitu: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah ketentuan Pasal 22 UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, serta UU No. 17 Tahun 2014 jo. UU No. 13 Tahun 2019 (UU MD3); (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan meninjau teori *check and balances*, *emergency power*, dan fungsi pengawasan legislatif; (3) pendekatan kasus (*case approach*) melalui kajian terhadap penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja; dan (4) pendekatan historis (*historical approach*) untuk menelusuri perkembangan kewenangan darurat Presiden dari masa pra-amandemen hingga reformasi.

Sumber data yang digunakan seluruhnya berupa bahan hukum, terdiri dari: bahan hukum primer (UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, UU MD3, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, dan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009), bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan literatur hukum tata negara, serta bahan hukum tersier yakni kamus dan sumber ilmiah daring. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan dianalisis menggunakan analisis kualitatif normatif, yaitu dengan menafsirkan dan menghubungkan norma hukum untuk menilai kesesuaian antara teori konstitusional dan praktik pengawasan DPR terhadap Perppu.¹²

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme Pengawasan DPR terhadap Penerbitan Perppu dalam Sistem Hukum Indonesia

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan perwujudan prinsip *check and balances* yang menjadi dasar negara hukum demokratis. Prinsip ini mengatur agar kekuasaan tidak terpusat pada satu lembaga, melainkan tersebar dan saling mengawasi.¹³ Pengawasan ini tidak hanya menjadi pelengkap dalam sistem pemerintahan, melainkan bagian esensial dari penyelenggaraan kekuasaan negara untuk menjamin akuntabilitas.

Berbeda dengan sistem parlementer yang memberikan mekanisme pengawasan politik secara langsung melalui mosi tidak percaya, sistem presidensial Indonesia menempatkan pengawasan dalam kerangka konstitusional. Dalam sistem ini, Presiden memiliki kedudukan yang tidak dapat dijatuhkan oleh DPR, namun tetap tunduk pada pengawasan hukum dan

¹² *Ibid*, hlm. 163.

¹³ Darmadi Djufri dan Sri Lestari Handayani, *op cit*, hlm. 44.

politik yang bersifat normatif. Dengan demikian, peran DPR dalam sistem presidensial tidak diarahkan untuk mengoreksi eksistensi pemerintahan, tetapi untuk memastikan bahwa setiap kebijakan Presiden tetap sejalan dengan prinsip negara hukum dan batas kewenangan yang ditetapkan oleh konstitusi.¹⁴

Fungsi pengawasan DPR diatur secara tegas dalam Pasal 20 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵ Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Pasal 22 mengatur bahwa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam hal kegentingan yang memaksa. Ketentuan ini memperlihatkan adanya keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Presiden memiliki kewenangan bertindak cepat dalam situasi luar biasa, tetapi DPR tetap berfungsi sebagai penilai akhir terhadap keabsahan tindakan tersebut melalui mekanisme persetujuan atau penolakan dalam masa sidang berikutnya.¹⁶

Selain UUD 1945, dasar normatif mekanisme pengawasan DPR terhadap Perppu dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷ Undang-undang ini menempatkan Perppu dalam hierarki sejajar dengan undang-undang, tetapi bersifat sementara karena harus mendapat persetujuan DPR agar dapat terus berlaku. Ketentuan ini mengandung makna bahwa kewenangan darurat Presiden tidak bersifat mutlak, melainkan harus memperoleh legitimasi legislatif.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) menegaskan bahwa DPR memiliki tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁸ Fungsi pengawasan ini dijalankan untuk memastikan kebijakan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan rakyat. Dalam konteks Perppu, pengawasan DPR meliputi proses pemeriksaan dasar penerbitan, alasan kegentingan, serta implikasi hukum dan politiknya.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 31.

¹⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 dan Pasal 22.

¹⁶ Yonnawati, Dian Herlambang, Rika, dan Muhadi, *Hukum Tata Negara* (Bogor: Penerbit Litnus, 2024), hlm. 60

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Secara teknis, pengawasan DPR terhadap Perppu dilakukan dalam dua tahapan. Pertama, tahap pasca-penerbitan, yakni saat Presiden menyerahkan Perppu kepada DPR untuk dibahas dalam masa sidang terdekat. Dalam tahap ini, DPR harus menilai apakah alasan kegentingan yang memaksa sesuai dengan kriteria yang telah dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.¹⁹ Kedua, tahap persetujuan atau penolakan, di mana DPR memutuskan apakah Perppu akan disetujui menjadi undang-undang atau ditolak sehingga harus dicabut.

Namun dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu masih bersifat formal dan belum menyentuh dimensi substantif. DPR cenderung melihat pengawasan terhadap Perppu sebatas proses administratif, bukan penilaian mendalam terhadap unsur konstitusionalitas alasan kegentingan yang memaksa. Padahal, esensi pengawasan adalah memastikan adanya keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR agar tindakan darurat tidak melampaui koridor hukum.²⁰

Dengan demikian, mekanisme pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu bukanlah sekadar proses prosedural untuk mengesahkan kebijakan eksekutif. Lebih dari itu, pengawasan tersebut merupakan manifestasi tanggung jawab konstitusional yang menjaga keseimbangan antara kebutuhan Presiden bertindak cepat dalam kondisi darurat dengan prinsip supremasi hukum yang menjadi roh konstitusi Indonesia.

2. Analisis Pengawasan DPR terhadap Penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja merupakan salah satu kebijakan Presiden yang menimbulkan perdebatan luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pemerintah beralasan bahwa Perppu diterbitkan untuk menjamin kepastian hukum dan stabilitas ekonomi pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat.²¹ Dalam pandangan pemerintah, putusan tersebut menimbulkan kekosongan hukum yang dapat mengganggu investasi dan lapangan kerja,

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Kriteria Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa.

²⁰ Artha Debora Silalahi, *op cit*, hlm. 109-110.

²¹ Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

sehingga dianggap memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945.²²

Namun, berbagai kalangan menilai bahwa alasan tersebut tidak memenuhi kriteria kegentingan yang memaksa sebagaimana dirumuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yang menetapkan tiga syarat utama: (1) adanya keadaan mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat; (2) ketiadaan undang-undang yang dapat digunakan untuk mengatasinya; dan (3) adanya stagnasi dalam proses pembentukan undang-undang.²³ Dalam kasus ini, DPR menerima penjelasan pemerintah tanpa melakukan pengujian substantif terhadap ketiga kriteria tersebut, padahal dari sisi legislasi, masih terdapat ruang untuk memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja melalui mekanisme pembentukan undang-undang biasa.

Pengawasan DPR terhadap Perppu Cipta Kerja menunjukkan pola pengawasan yang bersifat formalistik. DPR hanya menindaklanjuti Perppu sebagai agenda politik, bukan instrumen hukum darurat yang perlu diuji dasar konstitusionalnya. Persetujuan DPR lebih menegaskan dukungan politik terhadap pemerintah ketimbang wujud pelaksanaan fungsi pengawasan substantif. Hal ini diperkuat oleh Novianto Murti Hantoro yang menilai bahwa hubungan politik yang kuat antara eksekutif dan legislatif menyebabkan fungsi pengawasan sering kali kehilangan daya kritisnya.²⁴

Bila dianalisis dari perspektif hukum tata negara darurat, penerbitan Perppu Cipta Kerja memperlihatkan ketimpangan fungsi pengawasan dalam sistem *check and balances*. DPR tidak memanfaatkan kewenangannya untuk menguji validitas alasan darurat sebagaimana diamanatkan konstitusi. Padahal, dalam kondisi darurat sekalipun, prinsip negara hukum tetap harus dijaga. Dalam sistem presidensial Indonesia, setiap bentuk kekuasaan, termasuk kewenangan darurat Presiden, harus disertai mekanisme pertanggungjawaban hukum.²⁵

Secara yuridis, pengawasan DPR terhadap Perppu Cipta Kerja belum mencerminkan pelaksanaan prinsip *check and balances* secara utuh. Kewenangan pengawasan yang diberikan oleh Pasal 22 UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dalam UU 12/2011 serta UU MD3 tidak dijalankan secara kritis. Akibatnya, Perppu yang semestinya bersifat sementara justru berfungsi

²² Nur Lian, "Negara Dalam Keadaan Bahaya: Analisis Konsep Hukum Tata Negara Darurat Menurut UUD 1945," *Jurnal Proyeksi*, 1(2), (2020): 6-7.

²³ Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Kriteria Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa.

²⁴ Novianto Murti Hantoro, *op cit*, hlm 249.

²⁵ Hedwig Adiarto Mau, Tinton Ditisrama, *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Penerapan*, (Banyumas: Amerta Media, 2024), hlm. 137.

sebagai sarana politis untuk mempertahankan keberlakuan undang-undang yang sebelumnya bermasalah secara konstitusional.

Dari analisis tersebut dapat dinyatakan bahwa pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 masih terbatas pada dimensi administrative dan belum menyentuh aspek hukum tata negara darurat secara substantif. Padahal, keberadaan DPR sebagai lembaga pengawas konstitusional seharusnya menjadi benteng utama untuk memastikan bahwa setiap tindakan darurat Presiden tetap berada dalam kerangka *rule of law* dan prinsip supremasi konstitusi.

3. Tantangan dan Kelemahan Mekanisme Pengawasan dalam Hukum Tata Negara Darurat

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu menghadapi berbagai kendala yang bersumber dari aspek hukum, politik, dan kelembagaan. Secara normatif, belum terdapat standar hukum yang tegas untuk menilai keadaan kegentingan yang memaksa. Akibatnya, DPR tidak memiliki dasar objektif untuk menguji penggunaan kewenangan darurat oleh Presiden. Menurut Ferry Irawan, ketiadaan parameter tersebut menyebabkan pengawasan DPR bersifat reaktif dan bergantung pada dinamika politik, bukan pada kepastian hukum.²⁶

Dari sisi politik, hubungan koalisi antara pemerintah dan DPR kerap menimbulkan kecenderungan subordinasi legislatif terhadap eksekutif. Muhammad Habibullah mencatat bahwa dalam situasi krisis, fraksi-fraksi di parlemen cenderung menyesuaikan diri dengan kebijakan pemerintah untuk menghindari konflik politik terbuka.²⁷ Akibatnya, fungsi pengawasan DPR kehilangan independensi dan berubah menjadi legitimasi terhadap tindakan darurat eksekutif. Kondisi ini memperlihatkan bahwa prinsip *check and balances* belum bekerja sebagaimana diidealkan konstitusi.

Kelemahan juga muncul dari aspek kelembagaan yang terungkap dari bukti bahwa DPR belum memiliki sistem pengawasan yang berbasis riset dan analisis hukum konstitusional. Proses pembahasan Perppu lebih banyak bersandar pada pertimbangan politik daripada kajian hukum substantif. Kurangnya dukungan tenaga ahli dan perangkat analisis menyebabkan

²⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *Hukum Tata Negara Indonesia (Konstelasi Hukum Ketatanegaraan)* (Yogyakarta: UMP Press, 2021), hlm. 53

²⁷ Muhamad Habibullah et al, "Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Hukum Tatanegara", *Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 3 No. 2, (2025), 86-87.

pengawasan berjalan formal tanpa uji mendalam terhadap dasar konstitusional penerbitan Perppu. Hal ini menimbulkan ketimpangan antara besarnya kewenangan Presiden dan lemahnya kapasitas institusional DPR.²⁸

Dari sisi transparansi, mekanisme pengawasan DPR terhadap kebijakan darurat belum sepenuhnya melibatkan partisipasi publik. Keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi darurat masih terbatas pada tahap reaktif setelah kebijakan disahkan. Padahal, prinsip keterbukaan publik merupakan bagian integral dari akuntabilitas dalam sistem hukum tata negara modern. Tanpa partisipasi yang bermakna, pengawasan DPR kehilangan legitimasi moral sebagai lembaga representasi rakyat.²⁹

Berdasarkan analisis tersebut, tantangan utama pengawasan DPR dalam hukum tata negara darurat meliputi ketiadaan standar evaluasi hukum, dominasi politik eksekutif, dan kelemahan kelembagaan internal. Ketiga aspek ini saling berkelindan dan menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan secara independen. Hukum tata negara darurat seharusnya menjadi instrumen untuk menegakkan konstitusi di masa krisis, bukan pembenaran terhadap tindakan eksekutif tanpa kontrol.

4. Evaluasi Yuridis terhadap Efektivitas Pengawasan DPR dalam Sistem Hukum Tata Negara Darurat

Efektivitas pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu tidak hanya ditentukan oleh dasar konstitusional, tetapi juga oleh cara DPR menjalankan kewenangan pengawasannya dalam praktik. Secara normatif, DPR memiliki kedudukan strategis dalam memastikan agar kewenangan darurat Presiden tetap sejalan dengan prinsip negara hukum. Namun hasil evaluasi terhadap beberapa praktik pembentukan Perppu menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi tersebut belum berjalan optimal. Yonnawati menilai bahwa pengawasan DPR cenderung terjebak dalam pola formalistik karena tidak disertai mekanisme substantif untuk menilai urgensi penerbitan Perppu.³⁰

Kelemahan utama pengawasan DPR terletak pada tidak adanya parameter evaluasi hukum yang baku. Dalam sistem hukum tata negara darurat, diperlukan alat ukur yang dapat membedakan antara kebutuhan mendesak yang sah secara konstitusional dan tindakan

²⁸ Siti Chadijah dan Abdul Hadi, *op cit*, hlm 244.

²⁹ Lutfil Ansori, "Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia" *Proceeding APHTN-HAN*, Vol. 2 No.1, (2024), hlm. 169-170.

³⁰ Yonnawati, Dian Herlambang, Rika, dan Muhadi, *op cit*, hlm 58.

eksekutif yang bersifat politis. Tanpa pedoman tersebut, pembahasan Perppu di DPR hanya menjadi proses administratif.³¹ Evaluasi terhadap Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja memperlihatkan gejala ini: persetujuan DPR diberikan tanpa pengujian mendalam terhadap alasan *hal ihwal kegentingan yang memaksa* sebagaimana diatur dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.

Selain itu, penelitian dalam Mirza Sahputra menunjukkan bahwa pengawasan DPR belum didukung oleh mekanisme tindak lanjut pasca persetujuan. Setelah Perppu disetujui menjadi undang-undang, tidak ada proses penilaian lanjutan untuk menguji efektivitas atau dampaknya terhadap prinsip konstitusional. Kondisi ini melemahkan fungsi *ex post control* yang seharusnya menjadi bagian integral dari sistem *check and balances*. Tanpa tindak lanjut hukum, DPR kehilangan peran pengawasan berkelanjutan dan membiarkan eksekutif mendominasi kebijakan darurat.³²

Dari perspektif yuridis, efektivitas pengawasan DPR hanya dapat diwujudkan apabila fungsi pengawasan dipahami sebagai tanggung jawab konstitusional, bukan sekadar kegiatan politik. Pentingnya reformasi kelembagaan untuk memperkuat integritas pengawasan DPR, termasuk peningkatan kapasitas ahli hukum konstitusi dan penerapan standar evaluasi yang objektif. Dengan langkah demikian, fungsi pengawasan tidak lagi bersifat simbolik, melainkan menjadi mekanisme konstitusional yang menjamin agar tindakan darurat Presiden tetap berada dalam batas hukum dan akuntabilitas demokratis.³³

5. Prinsip Check and Balances sebagai Dasar Penguatan Fungsi Pengawasan DPR

Penerapan prinsip *check and balances* dalam pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu menampilkan dinamika yang kompleks antara idealitas konstitusional dan realitas politik. Secara normatif, Pasal 22 UUD 1945 menempatkan DPR sebagai pengawas terhadap kewenangan darurat Presiden. Namun dalam praktiknya, keseimbangan kekuasaan yang diharapkan oleh konstitusi sering bergeser menjadi relasi kooperatif yang menguntungkan eksekutif.³⁴ Hal ini terlihat dari pola pengesahan Perppu yang cenderung mengikuti arah

³¹ Farhan Adhitiya Nisfu Ramadhan, Surya Perdana, "Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Masa Reses", *Unnes Law Review*, Vol. 6 No. 3, (2024), 9131.

³² Mirza Sahputra, "Negara Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Transformasi Administrasi*, Vol. 10 No. 1, (2020), hlm. 88.

³³ Asti Dwiyanti, "Hakekat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Negara Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi Amsir*, Vol. 10 No.4, (2023), 319.

³⁴ Mirza Sahputra, *op cit*, hlm. 317.

kebijakan pemerintah tanpa kajian hukum mendalam terhadap dasar kegentingan yang memaksa.

Peran DPR sebagai pengimbang kekuasaan eksekutif menjadi lemah karena fungsi pengawasan lebih sering dipraktikkan sebagai tindakan administratif ketimbang kontrol substantif. Dalam kasus Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, persetujuan DPR tidak disertai uji konstusionalitas terhadap alasan penerbitannya. DPR gagal menggunakan kesempatan politik-hukum untuk menguji legitimasi keadaan darurat sebagaimana diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi. Keadaan ini menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan belum dijalankan sebagai instrumen hukum, melainkan sebagai sarana menjaga stabilitas relasi antar lembaga negara.

Dominasi eksekutif dalam proses legislasi memperlihatkan bahwa prinsip *check and balances* belum bekerja efektif terhadap DPR. Hubungan politik yang kuat antara pemerintah dan mayoritas fraksi membuat fungsi pengawasan DPR kehilangan independensi dan arah konstusional.³⁵ Padahal, DPR seharusnya menjadi kekuatan korektif yang menahan potensi penyalahgunaan kewenangan darurat. Ketika fungsi tersebut dilemahkan oleh kompromi politik, sistem presidensial bergeser menuju ketimpangan kekuasaan yang mengikis nilai dasar negara hukum.

Dengan demikian, penerapan prinsip *check and balances* terhadap DPR perlu dipahami sebagai ukuran sejauh mana lembaga legislatif mampu mempertahankan integritas konstusionalnya di tengah tekanan politik. Efektivitas sistem pengawasan tidak hanya ditentukan oleh kekuatan hukum tertulis, tetapi oleh komitmen DPR untuk menjalankan fungsi kontrol secara independen, proporsional, dan berbasis pada asas pertanggungjawaban konstusional. Selama pengawasan masih dijalankan untuk kepentingan politik jangka pendek, prinsip *check and balances* akan tetap menjadi norma ideal yang sulit diwujudkan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.³⁶

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap mekanisme pengawasan DPR dalam penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dapat disimpulkan bahwa sistem hukum Indonesia secara normatif telah menyediakan dasar konstusional yang jelas untuk

³⁵ Siti Chadijah dan Abdul Hadi, *op cit*, hlm. 243.

³⁶ M. Arsyad Mawardi, "Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 15, (2018), hlm. 63.

mengatur hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden memiliki kewenangan menetapkan Perppu dalam keadaan *hal ihwal kegentingan yang memaksa*, tetapi pelaksanaannya tetap bergantung pada persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya. Pengaturan ini merupakan bentuk konkret dari prinsip *check and balances* yang menjadi ciri utama sistem pemerintahan presidensial.

Namun, dalam praktik ketatanegaraan, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap penerbitan Perppu belum berjalan efektif. Proses persetujuan DPR lebih sering dilakukan secara formalistik tanpa pengujian mendalam terhadap alasan *kegentingan yang memaksa*. Pengawasan yang seharusnya menjadi instrumen pengendalian konstitusional terhadap kewenangan darurat justru berubah menjadi bentuk legitimasi politik bagi tindakan eksekutif. Keadaan ini tampak jelas pada penerbitan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, di mana DPR menyetujui peraturan tersebut tanpa menilai kesesuaiannya dengan kriteria yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

Efektivitas pengawasan DPR juga dipengaruhi oleh beberapa faktor: tidak adanya standar hukum yang baku untuk menilai keadaan darurat, dominasi politik eksekutif di parlemen, serta keterbatasan kelembagaan DPR dalam melakukan analisis hukum konstitusional secara substantif. Ketiga faktor ini menyebabkan prinsip *check and balances* tidak bekerja secara optimal, sehingga fungsi pengawasan DPR belum mampu menahan potensi penyalahgunaan kewenangan darurat oleh Presiden.

Secara yuridis, mekanisme pengawasan DPR masih perlu diperkuat agar selaras dengan tujuan utama hukum tata negara darurat, yaitu menjaga stabilitas pemerintahan tanpa mengorbankan supremasi hukum. Pengawasan DPR tidak hanya dimaknai sebagai kewajiban politik, tetapi sebagai tanggung jawab konstitusional yang melekat pada fungsi representasi rakyat. Melalui pelaksanaan pengawasan yang kritis, objektif, dan berbasis hukum, DPR dapat benar-benar menjadi kekuatan pengimbang dalam sistem ketatanegaraan dan memastikan bahwa setiap tindakan darurat tetap berada dalam koridor konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Chaidir, Ellydar. 2022. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Darmadi Djufri, Sri Lestari Handayani. 2024. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bogor: Penerbit Litnus.

- Febriansyah, Ferry Irawan, Prasetyo Yogi. 2021. *Hukum Tata Negara Indonesia (Konstelasi Hukum Ketatanegaraan)*. Yogyakarta: UMP Press.
- Hedwig Adianto Mau, Tinton Dit Israma. 2024. *Hukum Tata Negara Indonesia: Teori dan Penerapan*. Jakarta: Penerbit Jayabaya.
- Yonnawati, Dian Herlambang, Rika, dan Muhadi. 2024. *Hukum Tata Negara*. Bogor: Penerbit Litnus.
- Agustian, Tomi, dkk., “Evaluasi Pengawasan Legislatif terhadap Kebijakan Darurat Pemerintah,” *Jurnal Hukum dan Konstitusi*, Vol. 9 No. 2, Jakarta: Universitas Jayabaya, 2021.
- Ansori, Lutfil, “Rekonstruksi Perppu dalam Sistem Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia,” *Prosiding APHTN-HAN*, Yogyakarta: Asosiasi Pengajar HTN-HAN Indonesia, 2024.
- Chadijah, Siti, dan Abdul Hadi, “Pembentukan Perppu Sebagai Kewenangan Presiden Berdasarkan Perspektif Konstitusi,” *Journal of Contemporary Law Studies*, Vol. 2 No. 3, Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2024.
- Hantoro, Novianto Murti, “Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat,” *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 12 No. 3, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM, 2021.
- Lian, Nur, “Negara Dalam Keadaan Bahaya: Analisis Konsep Hukum Tata Negara Darurat Menurut UUD 1945,” *Jurnal Ketatanegaraan Modern*, Vol. 12 No. 3, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Jayabaya, 2023.
- Mirza Sahputra, “Evaluasi Legislasi Darurat dan Pengawasan DPR,” *Jurnal Hukum dan Tata Negara*, Vol. 14 No. 1, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2024.
- Nurhidayah, F., dan R. Lestari, “Kinerja DPR dalam Pengawasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Jurnal Analisis Ketatanegaraan Indonesia*, Vol. 8 No. 2, Jakarta: Universitas Trisakti, 2020.
- Ramadhan, A., dan M. Rafiq, “Kelembagaan Pengawasan Parlemen dalam Situasi Krisis,” *Jurnal Negara Darurat dan Ketatanegaraan*, Vol. 5 No. 1, Jakarta: Universitas Indonesia, 2023.
- Silalahi, Artha Debora, “Rekonstruksi Pengawasan DPR RI dalam Pembentukan Perppu,” *Jurnal Konsensus Demokrasi*, Vol. 8 No. 1, Medan: Universitas Sumatera Utara, 2022.

Suhariyanto, Didik, “Problematika Penetapan Perppu Kondisi Negara dalam Keadaan Darurat,” *USM Law Review*, Vol. 4 No. 2, Semarang: Universitas Semarang, 2021.

Yuliana, Celine, dan Laksmi Yunarti, “Analisis Sistem Pengawasan Kekuasaan Eksekutif dalam Perspektif Hukum Tata Negara,” *Jurnal Konstitusi dan Ketatanegaraan*, Vol. 4 No. 2, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2023.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009* tentang Kriteria Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020* tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011* jo. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022* tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014* jo. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019* tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).