

**QUO VADIS KRITERIA 'KEGENTINGAN MEMAKSA' DALAM PENERBITAN
PERPPU SEBAGAI UPAYA MEMBATASI DOMINASI EKESEKUTIF DALAM
FUNGSI LEGISLASI**

Dinda Dwi Rezqi¹, Ahluddin Saiful Ahmad²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul

Email Korespondensi: dindarezqi22@student.esaunggul.ac.id

ABSTRACT

The Indonesian Constitution empowers the President to issue a Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) as a legal instrument for emergency situations, as stipulated in Article 22 of the 1945 Constitution. To prevent subjective interpretation of these criteria by the President, the Constitutional Court—in Ruling No. 138/PUU-VII/2009—established three objective, cumulative conditions: the existence of urgency, a legal vacuum, and the insufficiency of ordinary legislative mechanisms. However, current government practices—including the issuance of *Perppu* No. 2 of 2022 concerning Job Creation—reveal a shifting trend regarding the concept of "compelling urgency." This concept has become increasingly elastic and susceptible to abuse for political or executive interests, thereby threatening the principle of check and balances and heightening the risk of executive dominance over the legislative process. **Keywords:** Government regulation in lieu of law (Perppu), Compelling urgency, Constitutional court.

ABSTRAK

Konstitusi Indonesia memberikan wewenang kepada presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) sebagai sarana hukum dalam situasi darurat seperti yang tercantum dalam pasal 22 UUD NRI 1945. Untuk menghindari penafsiran subjektif oleh presiden terhadap syarat tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 menetapkan tiga syarat kumulatif yang bersifat objektif, yakni adanya urgensi, kekosongan hukum, dan insuffisiensi mekanisme legislasi yang biasa. Namun, praktik pemerintah saat ini, termasuk penerbitan perppu Nomor 2 tahun 2022 tentang cipta kerja, menunjukkan adanya kecenderungan perubahan (quo vadis) dalam arti kegentingan memaksa yang semakin elastis dan berisiko disalahgunakan demi kepentingan politik, eksekutif, sehingga dapat mengancam prinsip checks and balances serta meningkatkan kemungkinan dominasi legislasi oleh eksekutif (heavy executive).

Kata kunci: Perppu, Kegentingan memaksa, Mahkamah konstitusi, Heavy executive.

PENDAHULUAN

Indonesia secara tegas menyatakan diri sebagai negara hukum (rechtsstaat), sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip negara hukum ini menuntut bukan hanya supremasi hukum, tetapi juga pembatasan konsentrasi kekuasaan agar tidak tersentralisasi pada satu pihak yang dapat memicu otoritarianisme. Untuk mencegah kecenderungan absolutisme, sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip pemisahan kekuasaan (separation of powers) yang diwujudkan melalui mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances) antar lembaga negara. Dengan demikian, tiap cabang kekuasaan—eksekutif, legislatif, dan yudikatif—berkedudukan setara dan saling mengontrol. Dalam proses penetapan kebijakan negara, penerapan sistem checks and balances sangat tampak pada fungsi pembuatan undang-undang. Biasanya, proses pembuatan undang-undang tidak hanya menjadi hak satu lembaga saja. Konstitusi merancang fungsi pembuatan undang-undang sebagai bidang utama yang melibatkan kolaborasi yang seimbang antara lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) yang memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang, bersama dengan lembaga eksekutif (Presiden) yang punya hak untuk mengusulkan dan mendiskusikannya. Pembagian tugas

ini sengaja dibuat agar setiap undang-undang yang dihasilkan adalah hasil dari diskusi yang baik, adil, dan mencerminkan keinginan seluruh rakyat, serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan antar lembaga yang bisa merusak prinsip konstitusi.

Meskipun prinsip pembagian kekuasaan mengharuskan semua orang membuat undang-undang yang sama, konstitusi Indonesia memberikan ruang untuk pengecualian yang sah untuk menjaga keselamatan negara dalam situasi krisis. Untuk memenuhi kebutuhan ini, doktrin hukum tata negara darurat (*staatsnoodrecht*) memberikan otoritas kepada Lembaga eksekutif untuk mengambil Tindakan segera. Sebagaimana diatur dalam pasal 22 UUD 1945. Perppu memberikan wewenang legislasi sepihak kepada eksekutif, yang dikenal sebagai wewenang legislative unilateral, untuk menetapkan peraturan yang memiliki derajat setara dengan undang-undang. Pemberian wewenang yang sangat besar ini diikat oleh syarat yang sangat ketat secara materiil. Sebagai batas tegas yang membedakan tindakan darurat yang sah dengan potensi penggunaan kekuasaan (*abuse of power*), Konstitusi menetapkan syarat mutlak bahwa Perppu hanya dapat dikeluarkan dalam hal adanya "ihwal kegentingan yang memaksa". Kondisi kegentingan memaksa ini memerlukan krisis nyata, kekosongan hukum yang tidak dapat diselesaikan melalui proses hukum konvensional, atau ancaman kelumpuhan negara yang memerlukan tindakan cepat untuk melindungi kepentingan umum.

Meskipun konstitusi telah menetapkan "ihwal kegentingan yang memaksa" sebagai syarat yang bersifat mutlak, frasa tersebut pada awalnya sangat bergantung pada penilaian yang subjektif karena penentunya sepenuhnya berada dalam otoritas tafsir Presiden. Untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan wewenang yang timbul dari subjektivitas yang terlalu longgar ini, Mahkamah Konstitusi (MK) hadir memberikan pegangan objektif melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan yang berifat monumental ini disusun sebagai pembatas yuridis supaya penilaian subjektif Presiden memiliki indikator yang dapat dinilai secara rasional dan dipertanggungjawabkan. Melalui putusan tersebut, MK merumuskan tiga syarat kumulatif yang harus dipenuhi secara serentak agar dapat ditentukan apakah suatu keadaan benar-benar layak dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa. Tiga hal penting yang dijadikan patokan oleh Mahkamah Konstitusi adalah: 1) kebutuhan mendesak: adanya situasi darurat perlu ditangani cepat karena ada ancaman atau masalah hukum yang belum terpecahkan menurut hukum yang berlaku. 2) kekosongan hukum: belum ada hukum yang jelas untuk mengatasi masalah tersebut, atau hukum yang ada tidak cukup memberikan kepastian. 3) hukum yang ada tidak cukup: hukum yang sudah ada tidak bisa menyelesaikan masalah dengan efektif, dan membuat hukum baru memakan waktu, padahal keadaan membutuhkan solusi cepat. Dengan ketiga syarat ini, kita bisa pastikan bahwa kekuasaan darurat eksekutif tetap dalam jalur yang benar sebagai hukum. Setiap keputusan presiden harus bisa dipertanggungjawabkan secara hukum dengan ukuran yang jelas.

Namun seiring dengan perkembangannya, kenyataan hukum menunjuk pada arah yang mengkhawatirkan (*quo vadis*). Meskipun kriteria keadaan darurat telah ditetapkan dengan tegas sejak tahun 2009 melalui putusan MK No.138/PUU-VII/2009, praktik ketatanegaraan belakangan ini justru memperlihatkan tanda-tanda perubahan makna "kegentingan yang memaksa" yang semakin fleksibel, meluas, dan dapat diinterpretasikan berbagai cara untuk mendukung agenda pragmatis dari pihak eksekutif. Salah satu contoh yang banyak dibahas adalah penerbitan perppu nomor 2 tahun 2022 tentang cipta kerja, yang oleh beberapa akademisi dan pihak yang mengajukan uji formil ke Mahkamah Konstitusi dianggap tidak memenuhi ketiga syarat kumulatif keadaan darurat yang objektif. Tindakan eksekutif ini dinilai tidak menjalankan perintah dari putusan MK nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang seharusnya memberikan waktu dua tahun kepada pembentuk undang-undang untuk merevisi UU Cipta Kerja melalui proses legislasi biasa, sehingga menimbulkan kritik tajam terkait adanya dugaan pelanggaran konstitusi. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan penting apakah penerbitan perppu benar-benar didasari oleh kebutuhan hukum yang objektif, atau justru merupakan alat yang "dipaksakan keadaan daruratnya" hanya untuk kepentingan politik dan percepatan dalam pengambilan keputusan oleh pihak eksekutif tanda-tanda tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa batasan yudisial mulai diabaikan, dimana lembaga perppu berpotensi mengalami kemunduran dan beralih menjadi sekedar alat subjektivitas politik dari presiden yang dibungkus oleh legitimasi keadaan darurat yang dibuat-buat.

Kaburnya batas kriteria kegentingan memaksa ini membawa implikasi yang lebih luas, yaitu potensi dominasi legislasi oleh eksekutif (*executive heavy*). Ketika Presiden dapat leluasa menafsirkan sendiri kapan suatu keadaan dianggap genting, mekanisme Perppu berpotensi disalahgunakan sebagai jalan pintas untuk menghindari proses legislasi normal di DPR yang mensyaratkan pembahasan panjang dan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*), sebagaimana ditegaskan MK dalam putusan-putusan pengujian formil pembentukan undang-undang. Kondisi ini secara tidak langsung dapat menggeser keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, serta melemahkan prinsip *checks and balances* yang menjadi fondasi negara hukum demokratis.

Kajian-kajian terdahulu mengenai Perppu sejauh ini sebagian besar berfokus pada pengujian keabsahan satu Perppu tertentu secara kasuistik, misalnya analisis terhadap Perppu KPK, Perppu Ormas, atau Perppu Cipta Kerja secara terpisah dan berdiri sendiri. Sementara itu, penelitian yang secara khusus mengkaji arah pergeseran (*quo vadis*) kriteria kegentingan memaksa sebagai satu kesatuan konsep, sekaligus merekonstruksinya sebagai instrumen pembatas kekuasaan eksekutif secara sistemik, masih relatif terbatas. Kekosongan kajian inilah yang menunjukkan adanya celah (*gap*) yang perlu diisi, terutama mengingat parameter MK yang telah berumur lebih dari satu dekade belum pernah dievaluasi ulang relevansinya terhadap dinamika ketatanegaraan kontemporer.

Berdasarkan kajian-kajian sebelumnya mengenai perppu umumnya lebih menitikberatkan pada analisis keabsahan dari satu perppu tertentu secara terpisah, seperti contoh dalam penelitian perppu KPK, perppu Ormas, atau perppu cipta kerja masing-masing. Sementara itu, studi yang secara khusus meneliti perubahan (*quo vadis*) kriteria kegentingan memaksa sebagai satu konsep yang utuh, serta merekonstruksinya sebagai alat untuk membatasi kekuasaan eksekutif secara sistematis, masih sangat sedikit. Kosongnya penelitian diarea ini menunjukkan adanya celah (*gap*) yang perlu diperhatikan, terutama karena parameter MK yang telah ada selama lebih dari sepuluh tahun belum pernah dinilai kembali relevansinya terhadap pengembangan ketatanegaraan saat ini. Karena itu, tujuan kriteria ini perlu ditentukan dengan jelas melalui penetapan hukum atau penyusunan cara pembatasan yang baru, lebih ketat, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dari pembahasan di atas, jelas bahwa arah perubahan kriteria kegentingan harus segera ditetapkan dengan merumuskan mekanisme hukum yang lebih jelas, baik dengan memperkuat aturan dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dengan menegaskan putusan Mahkamah Konstitusi yang lebih berkuasa. Tanpa ada ketentuan yang jelas dan bisa diukur secara langsung, keseimbangan wewenang antara pemerintah dan legislatif akan terus rentan terganggu, akhirnya bisa mengancam martabat demokrasi dan prinsip negara berdasarkan hukum. Berdasarkan penjelasan tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis arah perubahan standar kegentingan memaksa serta menyusun rancangan hukum yang ideal agar dapat membatasi pengaruh pemerintah dalam fungsi legislasi di Indonesia.

Berdasarkan penjelasan latar belakang, serta adanya kekurangan dalam penelitian yang perlu diatasi terkait dengan mekanisme pengawasan dan penyeimbangan. Mahkamah Konstitusi dipandang tidak memenuhi tiga syarat kumulatif untuk keadaan darurat yang bersifat objektif, fenomena ini menimbulkan pertanyaan penting mengenai apakah penerbitan perppu benar-benar berlandaskan kebutuhan hukum yang objektif atau justru merupakan sarana yang dipaksakan karena keadaan daruratnya semata-mata untuk kepentingan politik dan percepatan Keputusan oleh pemerintah. Untuk memberikan kerangka analisis yang terstruktur, jelas dan sistematis dalam menghadapi tantangan dominasi eksekutif serta mengakkan kembali prinsip *checks and balances*, artikel ini akan menjawab bagaimana pergeseran kriteria 'kegentingan memaksa' dalam penerbitan perppu dalam praktik ketatanegaraan Indonesia saat ini dan bagaimana rekonstruksi pengaturan kriteria 'kegentingan memaksa' yang ideal guna membatasi dominasi eksekutif dalam fungsi legislasi?

METODE

Penelitian hukum ini merupakan studi normatif yang memusatkan analisis pada pemeriksaan norma hukum positif, asas-asas ketatanegaraan, serta konsistensi vertikal dan horizontal antara UUD NRI 1945

dan peraturan di bawahnya terkait kriteria "kegentingan memaksa". Guna mengupas isu hukum tersebut secara ilmiah, penelitian ini menerapkan dua metode fundamental menurut Peter Mahmud Marzuki, yakni pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan diimplementasikan melalui telaah komprehensif terhadap tiga instrumen hukum utama yang terkait langsung secara struktural dan substansial. Instrumen pertama mencakup Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 untuk mengeksplorasi dasar ontologis dan filosofis hak diskresi kedaruratan eksekutif. Instrumen kedua bertumpu pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 guna membedah tiga kriteria kumulatif kedaruratan objektif (urgensi masalah hukum, kekosongan atau ketidakcukupan regulasi, serta keterbatasan waktu prosedur legislasi biasa). Instrumen ketiga mengacu pada kerangka legislatif pembentukan hukum tata negara, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan dengan merujuk pada doktrin pemisahan kekuasaan (separation of powers) dan prinsip pengawasan (checks and balances) untuk menguji efektivitas kontrol legislatif serta mengevaluasi teori hukum tata negara yang berkaitan dengan penanggulangan tatanan hukum biasa dalam keadaan darurat (state of emergency) (Taufani et al., 2025).

Pada keseluruhan analisis studi hukum normatif ini didasarkan pada sumber bahan hukum yang berasal dari data sekunder melalui studi kepustakaan, yang dibagi menjadi tiga tingkatan secara ketat. Bahan hukum primer yang memiliki kekuatan mengikat mencakup pasal 22 ayat (1),(2),dan (3) UUD NRI 1945 yang menjadi dasar bagi hak diskresi presiden dan mekanisme kontrol DPR; putusan Mahkamah Konstitusi nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai pedoman utama dalam menentukan kondisi darurat; serta undang-undang nomor 12 tahun 2011 sebagaimana dijelaskan dalam penjelasannya. UU nomor 13 tahun 2022. Bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memperkuat argumen teoritis berasal dari doktrin dan buku-buku ilmiah para ahli hukum tata negara seperti Jimly Asshiddiqie dan Sri Soemantri tentang kewenangan darurat eksekutif, serta artikel ilmiah dari jurnal konstitusi (MK) dan jurnal hukum & pembangunan yang membahas pengujian perppu. Bahan hukum tersier yang digunakan sebagai acuan pendukung meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan ensiklopedia hukum. Bahan hukum tersebut dikumpulkan dengan cara menganalisis dokume atau melakukan studi literatur secara sistematis. Prosesnya meliputi mengidentifikasi, mencatat, dan membuat catatan penjelasan terhadap norma-norma dalam konstitusi, catatan sidang dari Mahkamah Konstitusi, serta literatur akademik yang membahas tentang pembagian kekuasaan. Akhirnya, analisis data dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan penalaran deduktif, yaitu berawal dari premis umum berupa prinsip kedaulatan rakyat dan sistem checks and balances, lalu dihubungkan dengan fakta hukum mengenai penerbitan perppu di Indonesia. Berdasarkan penafsiran pada sistematis dan teleologis terhadap putusan MK No.138/PUU-VII/2009 terhadap penafsiran melakukan formulasi rekomendasi hukum yang memperkuat peran parlemen untuk mengontrol diskresi eksekutif.

PEMBAHASAN

Pergeseran Kriteria Kegentingan Memaksa Dalam Praktik Ketatanegaraan Saat Ini

Dengan demikian, dapat dikatakan mengenai ketentuan keadaan bahaya yang diatur lebih dulu melalui undang-undang tersebut kemudian menjadi pedoman yang harus diikuti presiden untuk melaksanakan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan dalam keadaan bahaya (kegentingan memaksa). Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 memberi presiden kewenangan menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) dalam "hal ihwal kegentingan yang memaksa" tidak menentukan apa yang dimaksud dengan hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut. Ketidakjelasan makna hal ihwal kegentingan memaksa tersebut tentu saja menjadi peluang bagi seorang presiden untuk mengeluarkan suatu perppu secara subjektif. Oleh sebab itulah, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan kriteria objektif yang dapat dijadikan pegangan presiden dalam menetapkan perppu melalui putusan nomor 138/PUU-VII/2009 merumuskan tiga syarat kumulatif yang harus dipenuhi sebelum perppu bisa dikatakan sah secara konstitusional : (1) ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan persoalan hukum secara cepat, (2) ada kekosongan hukum, dan (3) kekosongan hukum itu tidak bisa diselesaikan melalui mekanisme legislasi biasa karena akan memakan waktu terlalu lama padahak keadaan mendesak.

Ketiga persyaratan ini awalnya dirancang sebagai batasan yang objektif agar kekuasaan darurat presiden tidak bertransformasi menjadi kekuasaan yang asal-asalan. Namun, jika diteliti lebih mendalam "objektivitas" ini sesungguhnya tidak bisa berdiri sendiri. Penilaian awal mengenai apakah keiga syarat tersebut terpenuhi tetap merupakan hak prerogratif presiden, dan baru dianggap objektif setelah dievaluasi dan disetujui oleh DPR sesuai dengan pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Dengan kata lain, kualitas objektivitas kriteria MK sangat ditentukan oleh sejauh mana DPR benar-benar beroperasi sebagai lembaga pengoreksi yang independen dari kepentingan eksekutif bukan sekedar sebagai formalitas dalam proses persetujuan. Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan dimuatnya aturan yang mengatur mengenai pembatasan hal ihwal kepentingan yang memaksa didalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, guna memberikan batasan-batasan yang jelas terkait hal ihwal kepentingan yang memaksa sehingga tidak sembarang ditafsirkan oleh presiden dalam membentuk atau menerbitkan perppu sebagai bentuk kepastian hukum (Simamora, 2009).

Celah ini kemudian terbukti saat diterapkannya perppu nomor 2 tahun 2022 mengenai cipta kerja. Untuk memahami latar belakangnya, kita perlu melihat kembali putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan bahwa undang-undang nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja memiliki cacat formil dan berada dalam kondisi inkonstitusional bersyarat. Dalam keputusan tersebut, MK menginstruksikan presiden dan DPR untuk memperbaiki proses pembentukan UU cipta kerja dalam waktu maksimal dua tahun setelah putusan, dengan penekanan bahwa perbaikan harus melibatkan partisipasi masyarakat yang signifikan bukan sekedar partisipasi formal. UU cipta kerja tetap dianggap berlaku selama proses perbaikan berlangsung, sebagai solusi untuk menghindari adanya kekosongan hukum yang tiba-tiba.

Pemerintah tidak menjalani prosedur legislasi biasa yang seharusnya memberikan kesempatan partisipasi masyarakat sesuai perintah Mahkamah Konstitusi, melainkan mengeluarkan perppu cipta kerja dengan alasan keadaan mendesak hanya beberapa bulan sebelum batas waktu dua tahun berakhir. Disini perubahan kriteria keadaan mendesak menjadi sangat jelas terlihat. Jika diuji dengan tiga syarat dari putusan MK 138/PUU-VII/2009, alasan dikeluarkannya perppu ini sebenarnya tidak ada kekosongan hukum yang nyata, karena UU Cipta Kerja pada saat itu masih sepenuhnya berlaku dan sedang dalam proses perbaikan sesuai dengan instruksi dan MK. Banyak kalangan akademisi berpendapat bahwa alasan yang diajukan pemerintah lebih bersifat politis dan ekonomi (mengejar kepastian investasi) ketimbang darurat hukum yang sebenarnya.

Dari sini terdapat dua lapis perubahan makna yang bisa dicatat. Pertama, perubahan pada arti "kekosongan hukum" itu sendiri dari tidak adanya norma yang jelas diatur, menjadi ketidaknyamanan pemerintah terhadap konsekuensi hukum yang muncul akibat keputusan dari pengadilan konstitusi yang masih berlangsung. Kedua, perubahan mengenai fungsi perppu dari alat darurat yang bersifat reaktif terhadap situasi mendadak (seperti bencana, krisis, atau kekosongan hukum yang tiba-tiba), menjadi alat untuk menghindari atau bahkan "membalas" dampak dari keputusan MK yang merugikan pemerintah. Beberapa pengamat bahkan berpendapat bahwa langkah ini berisiko merusak wibawa MK sendiri, karena perppu yang diterbitkan sebagai respons terhadap keputusan MK memberikan kesan meremehkan otoritas keputusan tersebut. Meskipun perppu diterbitkan dalam situasi darurat atau krisis yang memerlukan tindakan cepat, pembentukannya tetap harus mengikuti batasan yang ditentukan oleh konstitusi dan peraturan yang berlaku. Beberapa batasan tersebut meliputi: 1) perppu hanya dapat diterbitkan dalam keadaan mendesak yang tidak dapat diselesaikan dengan cara lain (Hasibuan, 2017), 2) perppu hanya diperbolehkan untuk menangani permasalahan yang benar-benar membutuhkan tindakan segera dan tidak bisa ditunda, 3) isi dari perppu harus berhubungan langsung dengan isu yang ingin diselesaikan dan harus sesuai dengan prinsip-prinsip dasar negara yang tercantum dalam konstitusi (Mahardika, 2020), 4) proses penerbitan perppu harus melibatkan pertimbangan dan persetujuan DPR, dan perppu tersebut hanya berlaku sementara hingga DPR mampu menetapkan undang-undang yang relevan (Arsil, 2018), 5) perppu tidak diperbolehkan untuk mengubah ketentuan yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan hak-hak sipil lainnya.

Pembatasan-pembatasan tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa perppu tidak dieksploitasi oleh presiden dan tetap mematuhi prinsip-prinsip demokrasi serta supremasi hukum (Syahuri & Dirkareshza,

2024). Konsep ini seharusnya dimasukkan dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan agar mendapatkan legitimasi dari seluruh pihak yang terlibat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Ide tentang pembatasan kegentingan yang memaksa dalam pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) dapat dipahami sebagai upaya pemerintah untuk menangani keadaan darurat yang membutuhkan respons cepat dan tidak bisa menunggu prosedur legislasi yang biasa. Namun, dikarenakan perppu dikeluarkan tanpa proses diskusi yang memadai dilembaga legislatif, maka konsep pembatasan terkait kegentingan tersebut perlu dijaga agar tidak disalah artikan sebagai sarana untuk mengesampingkan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Dengan demikian, diperlukan adanya mekanisme pengawasan yang ketat terhadap penerapan konsep pembatasan kegentingan yang memaksa.

Rekonstruksi Kriteria Kegentingan Memaksa yang Ideal untuk Membatasi Dominasi Eksekutif

Untuk menangani kecenderungan dominasi eksekutif yang kuat dalam struktur pemerintahan indonesia, perlu ada rekayasa hukum yang berlandaskan pada konsep hukum yang diinginkan. Dominasi berlebihan dari lembaga eksekutif dapat merusak prinsip keseimbangan dan juga dapat mengancam substansi demokrasi. Pembatasan terhadap kekuasaan ini dapat dilakukan melalui tiga reformasi hukum yang saling mendukung, yaitu perbaikan proses pembuatan undang-undang, penguatan batasan konstitusi melalui Mahkamah Konstitusi, dan memastikan peran DPR tidak hanya sekedar formalitas politik. Setelah memahami dimana pergeseran terjadi, langkah berikutnya adalah menciptakan regulasi yang lebih jelas agar masalah serupa tidak terulang, mengingat akar permasalahannya terletak pada tiga aspek definisi yang tidak jelas, kontrol DPR yang kurang kuat dan kontrol yudisial yang belum efisien maka sebaiknya solusi yang diajukan mengarah pada ketiga aspek tersebut secara bersamaan, bukan sekedar mengatasi satu sisi saja. Dapat diambil dari perppu no 2 tahun 2002 adalah adanya kemungkinan celah dalam konsep “kegentingan yang memaksa” yang dapat ditafsirkan secara sepihak oleh presiden. Oleh karena itu, pengaturan hukum baru melalui reformasi undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan (UU P3) perlu memperketat indikator-indikator objektif yang menandai darurat hukum. Pengeluaran perppu tidak seharusnya digunakan sebagai sarana untuk menghindari kewajiban partisipasi masyarakat yang bermakna yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Undang-undang P3 yang diperbarui harus secara tegas melarang pemanfaat perppu untuk menggantikan atau memperbaiki undang-undang yang sedang menghadapi status inkonstitusional bersyarat menurut MK, kecuali dalam situasi perang atau bencana alam yang dapat dibuktikan secara objektif.

UU P3 yang merupakan hasil reformulasi juga harus menekankan prinsip partisipasi yang berarti sudah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, MK menyampaikan bahwa pembentukan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 mengenai cipta kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat, selama tidak ada perbaikan yang dilakukan dalam dua tahun setelah putusan tersebut diucapkan. Namun demikian, UU cipta kerja tetap dinyatakan berlaku hingga perbaikan dilaksanakan dalam tenggat waktu tersebut, dimana pembentuk undang-undang diwajibkan menyelesaikan perbaikan paling lambat dua tahun agar UU cipta kerja tidak menjadi inkonstitusional secara permanen.

Gagasan untuk memperkuat kewenangan judicial review Mahkamah Konstitusi (MK), terutama dalam membuka kesempatan untuk menguji secara formal peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) itu sendiri tidak hanya untuk undang-undang yang menatapkannya setelah disetujui oleh DPR seperti mekanisme yang umum sangat penting. Konsep ini menjadi mendesak, sebab penilaian terhadap unsur kegentingan yang memaksa seharusnya tidak terbatas pada parlemen, melainkan harus tetap dapat diakses oleh MK sebagai penjaga konstitusi untuk meninjau kembali bahkan memperbaiki persetujuan DPR tentang suatu perppu (Asshiddiqie, 2026). Pengkajian konstitusional mengenai keadaan darurat formal ini memerlukan pengawasan yudisial yang ketat agar kekuasaan eksekutif dalam menetapkan hukum darurat tidak melenceng menjadi tindakan yang sewenang-wenang (Gross & Ni Aolain, 2026). Dengan proses pengujian formal yang lebih ketat dan lebih awal, MK bisa mengatasi penyalahgunaan dalih “kegentingan

yang memaksa” sebelum perppu menjadi berlaku efektif serta menyebabkan dampak hukum dan sosial yang sulit dipulihkan bagi masyarakat (Marzuki,2010; Sojo,1999)

KESIMPULAN

Pergeseran kriteria “Kegentingan memaksa” dalam praktik ketatanegaraan saat ini. Dalam konteks ketatanegaraan modern Indonesia, terjadi perubahan makna mengenai kriteria “kegentingan memaksa.” Sebelumnya, kriteria ini dirumuskan secara objektif dengan tiga syarat kumulatif menurut putusan MK no 138/PUU-VII/2009, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan hukum, dan ketidakcukupan mekanisme legislative biasa. Namun, kini kriteria tersebut telah bergeser karena adanya dominasi penafsiran subjektif dari pihak eksekutif. Penerbitan perppu no 2 tahun 2022 mengenai cipta kerja mengilustrasikan bahwa istilah “kegentingan memaksa” dan “kekosongan hukum” kini ditafsirkan secara fleksibel untuk menghindari jalur legislasi biasa dan menyingkirkan pelaksanaan kewajiban perbaikan undang-undang yang dianggap inkonstitusional bersyarat, ini menyebabkan fungsi perppu bertransformasi dari alat reaktif darurat menjadi instrument politik pragmatis bagi eksekutif. Rekonstruksi

Kriteria “Kegentingan Memaksa” untuk Membatasi Dominasi Eksekutif. Penyempurnaan kerangka hukum guna membatasi kekuasaan legislatif eksekutif yang berlebihan dan mempertahankan prinsip checks and balances dapat dilakukan melalui tiga langkah reformasi hukum yang serempak : (1) perumusan ulang UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3); mengencangkan indikator objektif mengenai “kegentingan memaksa” serta melarang penerapan perppu sebagai pengganti atau presepsi perbaikan terhadap undang-undang yang memiliki status inkonstitusional bersyarat, kecuali dalam keadaan perang atau bencana alam. (2) pengutan judicial review Mahkamah Konstitusional; memperluas dan membuka ruang bagi MK untuk menguji perppu sejak awal penerbitannya (sebelum mendapatkan persetujuan DPR) untuk menghindari penyalahgunaan alasan darurat. (3) penguatan fungsi evaluasi DPR; Mendorong lembaga parlemen untuk melakukan pengawasan dan evaluasi yang lebih substansial tidak hanya sekedar formalitas persetujuan politik dengan melibatkan analisis independen dan menjamin adanya partisipasi publik yang berarti.

REFERENSI

- Arsil. (2018). Menggagas pembatasan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 1–22.
- Asshiddiqie, J. (2016). *Hukum tata negara darurat*. Rajawali Pers / PT RajaGrafindo Persada.
- Gross, O., & Ni Aoláin, F. (2006). *Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice*. Cambridge University Press.
- Hasibuan, S. (2017). Mekanisme kebijakan kedaruratan hukum dan penerbitan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 110–130.
- Mahardika, A. (2020). Formulasi kriteria kegentingan memaksa dalam pembentukan Perppu menurut UUD 1945. *Jurnal Konstitusi*, 17(3), 450–472.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2009). Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Marzuki, P. M. (2010). *Penelitian hukum (Edisi Revisi)*. Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. (2022). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841*.
- Simamora, J. (2009). Multitafsir pengertian “ihwal kegentingan yang memaksa” dalam penerbitan Perppu. *Jurnal Dinamika Hukum*.
- Soemantri, S. (2014). *Bunga rampai hukum tata negara Indonesia*. Alumni.

- Sojo, A. (1999). Executive dominance and emergency legislation in constitutional law. *International Journal of Constitutional Law*, 8(2), 215–235.
- Syahuri, T., & Dirkareshza, R. (2024). Pembatasan ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu. *Justitia et Pax*, 16(3). <https://doi.org/10.29123/jy/v16i3.649>
- Tauvani, A. Y., Rahayu, K., & Fadhillah. (2025). Problematika penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang (Perppu) dalam perspektif kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi di Indonesia. *Jurnal Hukum*, 5, 1–7.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2011). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2022). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.