

AMBIGUITAS PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA: ANALISIS *CHECKS AND BALANCES* KEWENANGAN PRESIDEN PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Ismarini Della Purnama / ismarinidp@gmail.com
Novaranty Zura Dwiputri / zuranovaranty@gmail.com
Anis Fauzan / anies.fauzan22@gmail.com
Wicipto Setiadi / wiciptos@gmail.com

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

ABSTRAKSI

Penelitian ini mengkaji ambiguitas pengaturan keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca-amandemen UUD 1945. Pasal 12 UUD 1945 memberi Presiden kewenangan menyatakan keadaan bahaya, namun tidak merinci definisi, kriteria, maupun mekanisme *checks and balances* terkait. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 sebagai aturan pelaksana dianggap usang karena lahir dalam rezim politik sentralistik era Demokrasi Terpimpin. Penelitian ini menggunakan Pendekatan normatif dan komparatif untuk menganalisis efektivitas pengawasan DPR atas kewenangan eksekutif dalam menetapkan keadaan bahaya. Hasil penelitian menunjukkan peran DPR yang minim dan ketiadaan pembaruan regulasi, sehingga muncul celah hukum berpotensi memicu penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, terdapat tumpang tindih konsep antara “keadaan bahaya” dan “kegentingan yang memaksa” dalam praktik ketatanegaraan. Penelitian ini mendorong rekomendasi rekonstruksi kerangka hukum keadaan bahaya yang lebih demokratis, akuntabel, dan menjamin perlindungan hak asasi manusia sesuai prinsip negara hukum

Kata Kunci : Keadaan Bahaya; Kewenangan Presiden; *Checks and Balances*; Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis memiliki berbagai instrumen konstitusional untuk menghadapi situasi krisis yang mengancam keselamatan negara dan bangsa. Salah satu instrumen tersebut adalah pengaturan keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan: "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan

bahaya ditetapkan dengan undang-undang.¹ Ketentuan ini memberikan kewenangan konstitusional kepada Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya ketika negara menghadapi ancaman yang membahayakan keselamatan bangsa dan negara. Pasal 12 UUD 1945 merupakan salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan sama sekali sepanjang empat kali amandemen UUD 1945 dari tahun 1999 hingga 2002.² Hal ini menunjukkan bahwa para perumus amandemen UUD 1945 masih menganggap relevan ketentuan mengenai keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun demikian, tidak dilakukannya perubahan terhadap Pasal 12 UUD 1945 justru menimbulkan persoalan hukum yang kompleks, terutama terkait dengan mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam penetapan keadaan bahaya.

Pengaturan lebih lanjut mengenai keadaan bahaya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 12 UUD 1945 diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (selanjutnya disebut UU Keadaan Bahaya). Undang-undang yang telah berusia lebih dari enam dekade ini lahir dalam konteks politik dan ketatanegaraan yang sangat berbeda dengan kondisi Indonesia saat ini. UU Keadaan Bahaya disahkan pada masa Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Soekarno dengan sistem pemerintahan yang cenderung sentralistik dan memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Presiden.³ Problematika mendasar dari pengaturan keadaan bahaya di Indonesia terletak pada ambiguitas norma hukum yang ada. Pertama, Pasal 12 UUD 1945 tidak menjelaskan secara eksplisit apa yang dimaksud dengan "keadaan bahaya", siapa yang berwenang menentukan kriteria keadaan bahaya, dan bagaimana mekanisme penetapannya. Kedua, UU Keadaan Bahaya yang seharusnya menjadi pelaksana dari amanat

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 12.

² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 287-290.

³ Indonesia, Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya, UU No. 23 Tahun 1959, LN No. 139 Tahun 1959, TLN No. 1925.

konstitusi justru memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Presiden tanpa adanya mekanisme kontrol yang memadai dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, prinsip *checks and balances* menjadi salah satu pilar utama untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara.⁵ Prinsip ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh salah satu cabang kekuasaan negara. Namun, dalam konteks pengaturan keadaan bahaya, mekanisme *checks and balances* tersebut belum terimplementasi secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari minimnya peran DPR dalam proses penetapan, pengawasan, dan pencabutan keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam UU Keadaan Bahaya.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa dalam negara hukum demokratis, setiap kewenangan yang diberikan kepada pemegang kekuasaan harus disertai dengan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang jelas.⁶ Kewenangan Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya merupakan kewenangan yang bersifat *extraordinary power* yang berpotensi membatasi hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, pengaturan mengenai keadaan bahaya harus dapat menjamin keseimbangan antara kebutuhan negara untuk menghadapi ancaman dengan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengalaman praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa pengaturan keadaan bahaya pernah diterapkan dalam berbagai peristiwa sejarah, seperti pada masa pemberlakuan Keadaan Bahaya Perang (*State of War*) pada tahun 1957 dan Keadaan Bahaya Sipil (*State of Civil Emergency*) pada tahun 1950-an hingga 1960-an.⁷ Namun, praktik tersebut lebih banyak diwarnai oleh kepentingan politik rezim

⁴ Fajri Nursyamsi, et al., "Rekonstruksi Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 1 (2021): hlm. 125-126.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 312-315. Lihat juga: Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hlm. 189-195.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 152-160.

⁷ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2020), hlm. 234-240.

yang berkuasa ketimbang semata-mata untuk mengatasi ancaman nyata terhadap keselamatan negara. Hal ini mengindikasikan lemahnya mekanisme kontrol dan pengawasan terhadap kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya.

Pasca reformasi dan amandemen UUD 1945, paradigma ketatanegaraan Indonesia telah berubah dari sistem yang *executive heavy* menjadi sistem yang lebih berimbang dengan penguatan peran DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁸ Perubahan paradigma ini seharusnya juga berdampak pada pengaturan keadaan bahaya yang lebih demokratis dan akuntabel. Namun faktanya, UU Keadaan Bahaya yang merupakan produk hukum era Orde Lama masih tetap berlaku hingga saat ini tanpa ada upaya pembaruan yang signifikan untuk menyesuaikannya dengan semangat reformasi dan prinsip-prinsip negara hukum demokratis. Ambiguitas dalam pengaturan keadaan bahaya juga terlihat dari tidak jelasnya batasan antara konsep "keadaan bahaya" dalam Pasal 12 UUD 1945 dengan konsep "kegantungan yang memaksa" dalam Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).⁹ Kedua konsep ini memiliki implikasi hukum yang berbeda, namun dalam praktiknya seringkali terjadi kebingungan dalam penerapannya. Mahkamah Konstitusi sendiri dalam berbagai putusannya pernah menafsirkan kriteria "kegantungan yang memaksa" namun tidak menyinggung hubungannya dengan "keadaan bahaya" dalam Pasal 12 UUD 1945.¹⁰ Lebih lanjut, pengaturan keadaan bahaya yang berlaku saat ini tidak memberikan jaminan yang memadai terhadap perlindungan hak asasi manusia. Meskipun UUD 1945 Pasal 28I ayat (1) menegaskan bahwa hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut

⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 98-105.

⁹ Zainal Arifin Mochtar, "Keadaan Bahaya dan Kegantungan yang Memaksa: Perbedaan Konsep dan Implikasinya", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50, No. 2 (2020): hlm. 412-430.

¹⁰ Covid-19 Ancam Perekonomian Nasional, Negara Tak dalam Keadaan Bahaya?", *Hukumonline.com*, 4 April 2020, diakses pada 1 Oktober 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/l5e8859abc414b/covid-19-ancam-perekonomian-nasional--negara-tak-dalam-keadaan-bahaya/>.

atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*), namun implementasinya dalam konteks keadaan bahaya masih memerlukan pengaturan yang lebih rinci dan jelas.¹¹

Dalam perkembangan hukum tata negara komparatif, banyak negara yang telah melakukan pembaruan terhadap pengaturan keadaan darurat mereka untuk menyesuaikan dengan perkembangan ancaman kontemporer dan penguatan perlindungan hak asasi manusia. Indonesia sebagai negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi konstitusionalisme perlu melakukan evaluasi menyeluruh terhadap pengaturan keadaan bahaya yang ada saat ini guna memastikan bahwa pengaturan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia.¹²

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis secara mendalam mengenai ambiguitas pengaturan keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait dengan mekanisme *checks and balances* kewenangan Presiden pasca amandemen UUD 1945. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran untuk penyempurnaan pengaturan keadaan bahaya di Indonesia yang lebih demokratis, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Maka rumusan masalah yang terkuak penulisan ini adalah Bagaimana pengaturan keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut Pasal 12 UUD 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 1959 serta implikasinya terhadap sistem *checks and balances* pasca amandemen UUD 1945 lalu apakah model *checks and balances* dalam pengaturan keadaan bahaya di Indonesia telah sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis dan bagaimana seharusnya rekonstruksi ideal pengaturan tersebut.

¹¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28I ayat (1).

¹² Pan Mohamad Faiz, "Pembaruan Hukum Keadaan Darurat di Indonesia", Jurnal Yudisial, Vol. 13, No. 1 (2020): hlm. 87-102.

PEMBAHASAN

1. Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Pasal 12 UUD 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 1959 serta Implikasinya terhadap Checks and Balances Pasca Amandemen

Pengaturan mengenai keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bersumber langsung dari Pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berwenang menyatakan keadaan bahaya, sedangkan syarat dan akibatnya diatur melalui undang-undang. Ketentuan tersebut menempatkan Presiden sebagai aktor utama dalam menentukan adanya keadaan bahaya. Namun, norma ini hanya bersifat umum dan tidak memberikan penjelasan mengenai batasan-batasan kewenangan, kriteria keadaan bahaya, maupun mekanisme pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga legislatif¹³. Akibatnya, ketentuan tersebut menimbulkan ruang interpretasi yang luas yang dapat memunculkan potensi penyalahgunaan kekuasaan apabila tidak diimbangi dengan mekanisme kontrol yang kuat.

Sebagai pelaksana dari amanat Pasal 12 UUD 1945, lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Undang-undang ini mengklasifikasikan tiga jenis keadaan bahaya, yakni keadaan bahaya sipil, militer, dan perang. Namun, UU tersebut disusun pada masa Demokrasi Terpimpin, ketika sistem pemerintahan Indonesia masih sangat sentralistik dan kekuasaan Presiden bersifat dominan. Oleh karena itu, semangat UU tersebut lebih mencerminkan paradigma kekuasaan otoriter daripada prinsip demokrasi konstitusional¹⁴. Dalam praktiknya, UU 23/1959 memberikan kewenangan yang luas kepada Presiden untuk menetapkan, memperpanjang, dan mencabut keadaan bahaya tanpa mekanisme persetujuan atau pengawasan dari DPR. Ketentuan seperti ini jelas tidak sejalan dengan semangat amandemen UUD 1945 yang menekankan pembatasan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*.

¹³ Masriyani, M., Badri, M., & Siregar, N., “Urgency of Indonesia’s Emergency Regulation According to Perspective of Emergency Constitutional Law in Face Pandemic”, *SASI*, Vol. 28, No. 4 (2022)

¹⁴ Ekowati, Dian, “Emergency Law in the Indonesian Legal System”, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 10, No. 2 (2022)

Setelah amandemen konstitusi, Indonesia secara formal telah menganut sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam posisi seimbang. Namun, pengaturan keadaan bahaya tidak mengalami perubahan berarti karena Pasal 12 UUD 1945 tetap dipertahankan dalam bentuk aslinya¹⁵. Hal ini menimbulkan kesenjangan antara struktur hukum lama yang masih bercorak otoriter dan sistem ketatanegaraan baru yang berlandaskan demokrasi. Dalam konteks ini, DPR seharusnya berperan sebagai lembaga pengawas terhadap kebijakan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya. Namun, baik secara normatif maupun praktis, DPR tidak memiliki instrumen hukum untuk melakukan pengawasan preventif. Kewenangan DPR baru muncul setelah keputusan Presiden diberlakukan, bukan pada tahap sebelum atau saat penetapan keadaan bahaya¹⁶. Akibatnya, pengawasan yang dilakukan DPR bersifat *post factum* dan tidak mampu mencegah potensi pelanggaran prinsip *rule of law*.

Selain masalah pengawasan, terdapat pula persoalan *ambiguity* dalam konsep “keadaan bahaya” itu sendiri. Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan penjelasan mengenai kondisi seperti apa yang dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya. Sementara itu, UU No. 23 Tahun 1959 juga tidak menetapkan parameter obyektif untuk menilai situasi darurat tersebut. Akibatnya, penentuan keadaan bahaya sepenuhnya bergantung pada diskresi Presiden¹⁷. Kondisi ini menimbulkan kekaburuan hukum, terutama karena adanya tumpang tindih dengan Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dalam hal terjadi “kegelingan yang memaksa”. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memang telah

¹⁵ Arsil, F., “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50, No. 2 (2020)

¹⁶ Furqon, Wawan, & Djuhrijjani, Ahmad, “Normative Evaluation of Presidential Powers in Emergency Situations”, *International Journal of Business, Law, and Education (IJBLE)*, Vol. 7, No. 1 (2025)

¹⁷ Furqon, Wawan, & Djuhrijjani, Ahmad, “Normative Evaluation of Presidential Powers in Emergency Situations”, *International Journal of Business, Law, and Education (IJBLE)*, Vol. 7, No. 1 (2025)

menetapkan parameter *kegentingan yang memaksa*, tetapi tidak mengatur bagaimana relasinya dengan konsep keadaan bahaya. Ketiadaan kejelasan hubungan antara dua norma ini menyebabkan terjadinya *overlapping authority* dan potensi pelanggaran prinsip *checks and balances*¹⁸.

Dalam perspektif *constitutional emergency*, kekuasaan luar biasa yang diberikan kepada Presiden dalam keadaan bahaya seharusnya disertai dengan pengawasan ketat dari lembaga legislatif dan yudikatif. Namun, di Indonesia mekanisme tersebut belum berjalan secara efektif. DPR tidak memiliki kewajiban untuk memberikan persetujuan atas keputusan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya. Mahkamah Konstitusi pun tidak memiliki mekanisme pengujian cepat (*fast track judicial review*) terhadap kebijakan darurat. Padahal, di negara-negara dengan sistem demokrasi mapan seperti Jerman dan Prancis, penetapan keadaan darurat hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan parlemen dan memiliki batas waktu yang ketat. Di Jerman misalnya, *Grundgesetz* mengatur bahwa keadaan darurat hanya dapat diberlakukan maksimal enam bulan dan setiap perpanjangan harus melalui persetujuan Bundestag. Begitu pula di Prancis, *state of emergency* hanya berlaku selama 12 hari kecuali diperpanjang oleh parlemen¹⁹.

Ketiadaan batas waktu yang tegas dan mekanisme pengawasan legislatif di Indonesia menyebabkan keadaan bahaya berpotensi menjadi alat politik untuk memperluas kekuasaan eksekutif. Hal ini bertentangan dengan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menekankan bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasar pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan²⁰. Dalam konteks perlindungan hak asasi manusia, situasi ini juga berbahaya karena UU Keadaan Bahaya tidak mengatur secara rinci hak-hak yang tidak boleh dikurangi selama keadaan darurat. Padahal Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 telah menegaskan bahwa

¹⁸ Arsil, F., “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50, No. 2 (2020)

¹⁹ Khakee, Anna, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in European States*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2012 iakses pada 1 Oktober 2025,
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Op12_SecuringDemocracy_Khakee.pdf

²⁰ Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

hak hidup, hak bebas dari penyiksaan, dan hak atas pengakuan hukum adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun²¹.

2. Model *Checks and Balances* dan Rekonstruksi Ideal dalam Prinsip Negara Hukum Demokratis

Dalam sistem ketatanegaraan modern, keadaan bahaya seharusnya diatur secara seimbang antara kebutuhan menjaga stabilitas negara dan prinsip pembatasan kekuasaan. Berdasarkan kajian komparatif, praktik di berbagai negara demokrasi menunjukkan bahwa penetapan keadaan darurat harus disertai dengan mekanisme pengawasan legislatif yang kuat, pembatasan waktu yang tegas, serta jaminan perlindungan hak asasi manusia²². Dalam sistem presidensial seperti Indonesia, prinsip ini diwujudkan melalui pembagian kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun, dalam praktiknya, terutama terkait dengan pengaturan keadaan bahaya, prinsip keseimbangan kekuasaan ini belum berjalan sebagaimana mestinya²³.

Kewenangan Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 1959 bersifat sangat luas dan tidak diimbangi dengan mekanisme kontrol dari DPR maupun lembaga yudikatif. Hal ini mengakibatkan sistem *checks and balances* menjadi timpang karena kekuasaan darurat nyaris sepenuhnya berada di tangan eksekutif. Dalam teori *constitutional emergency*, kekuasaan luar biasa (*extraordinary power*) yang diberikan kepada kepala negara seharusnya disertai dengan mekanisme pengawasan yang ketat dari parlemen dan pengujian yudisial yang cepat, agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan politik²⁴.

²¹ Halim, Rahmat, *Konstitutionalisme dan Perlindungan HAM dalam Keadaan Darurat*, Jakarta: Prenada Media, 2021.

²² Värttö, Maria, “Parliamentary Oversight of Emergency Measures and Policies: A Safeguard of Democracy During a Crisis?”, *European Policy Analysis*, Vol. 9, No. 2 (2023), diakses pada 1 Oktober 2025, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/epa2.1190>

²³ Arsil, F., “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50, No. 2 (2020)

²⁴ Gross, O., & Ní AOLÁIN, F., *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006

Dalam praktik negara-negara demokratis modern, penetapan keadaan darurat selalu diawasi oleh parlemen dengan prinsip *democratic accountability*. Di Jerman, *Grundgesetz* (Konstitusi Dasar) mengatur bahwa keadaan darurat hanya dapat diberlakukan setelah persetujuan Bundestag, dan masa berlakunya terbatas hingga enam bulan, kecuali diperpanjang melalui persetujuan parlemen kembali. Di Prancis, *Loi sur l'état d'urgence* mengatur bahwa keadaan darurat hanya berlaku selama 12 hari dan harus mendapat perpanjangan melalui undang-undang parlemen. Sementara itu, di Amerika Serikat, meskipun Presiden memiliki kewenangan luas dalam situasi darurat, setiap kebijakan yang diambil tetap tunduk pada pengawasan Kongres serta dapat diuji oleh Mahkamah Agung apabila dianggap melanggar Konstitusi .

Jika dibandingkan dengan Indonesia, model pengawasan seperti ini belum terimplementasi secara efektif. UU No. 23 Tahun 1959 tidak mengatur secara rinci keterlibatan DPR dalam proses penetapan dan perpanjangan keadaan bahaya²⁵. Padahal, setelah amandemen UUD 1945, posisi DPR sebagai lembaga legislatif telah diperkuat, termasuk dalam fungsi pengawasan terhadap Presiden²⁶. Kondisi ini menunjukkan adanya *normative gap* antara semangat demokrasi konstitusional pasca-amandemen dengan peraturan darurat yang masih bercorak otoriter.

Selain lemahnya pengawasan legislatif, mekanisme kontrol yudisial terhadap kebijakan keadaan bahaya juga belum efektif. Mahkamah Konstitusi (MK) memang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, tetapi tidak ada mekanisme *fast track judicial review* terhadap kebijakan darurat yang memerlukan respon cepat. Padahal, dalam banyak negara, pengadilan konstitusi diberi peran penting untuk menilai proporsionalitas kebijakan darurat. Di Afrika Selatan misalnya, *Constitutional Court* secara aktif menguji

²⁵ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya.

²⁶ Furqon, W., & Djuhrijjani, A., “Normative Evaluation of Presidential Powers in Emergency Situations,” International Journal of Business, Law, and Education (IJBLE), Vol. 7, No. 1 (2025)

keputusan pemerintah selama pandemi COVID-19 guna memastikan kebijakan darurat tidak melanggar prinsip *rule of law* dan hak asasi manusia²⁷.

Dalam kerangka *rule of law*, kekuasaan darurat seharusnya tunduk pada prinsip-prinsip dasar konstitusional seperti legalitas, proporsionalitas, dan akuntabilitas²⁸. Prinsip legalitas menuntut agar semua tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat diuji keabsahannya. Prinsip proporsionalitas memastikan bahwa pembatasan hak-hak warga negara selama keadaan darurat tidak melebihi apa yang diperlukan untuk mencapai tujuan keamanan. Sedangkan prinsip akuntabilitas menuntut agar setiap penggunaan kekuasaan luar biasa dapat dipertanggungjawabkan baik secara politik maupun hukum.

Berdasarkan kajian komparatif dan teori hukum tata negara darurat, dapat dirumuskan model *checks and balances* yang ideal bagi Indonesia. Pertama, Presiden tetap memiliki kewenangan untuk menetapkan keadaan bahaya sebagai bagian dari *executive emergency power*, namun keputusan tersebut harus segera dilaporkan kepada DPR dalam jangka waktu 24 jam untuk mendapatkan persetujuan. Kedua, pemberlakuan keadaan bahaya harus memiliki *sunset clause* misalnya maksimal 30 hari dan hanya dapat diperpanjang dengan persetujuan DPR. Ketiga, Mahkamah Konstitusi perlu diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian cepat terhadap kebijakan darurat apabila terdapat dugaan pelanggaran hak konstitusional warga negara. Keempat, pemerintah wajib memublikasikan laporan berkala mengenai pelaksanaan keadaan bahaya sebagai bentuk transparansi publik dan akuntabilitas demokratis. Kelima, dalam keadaan bahaya, hak-hak non-derogable rights sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 serta *Siracusa Principles* harus dijamin tidak boleh dikurangi dalam kondisi apa pun²⁹.

²⁷ Värttö, Maria, “Parliamentary Oversight of Emergency Measures and Policies: A Safeguard of Democracy During a Crisis?”, *European Policy Analysis*, Vol. 9, No. 2 (2023), diakses pada 1 Oktober 2025, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/epa2.1190>

²⁸ Asshiddiqie, J., *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

²⁹ United Nations Commission on Human Rights, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the ICCPR*, 1984, diakses pada 1 Oktober 2025, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/siracusa-principles>

Rekonstruksi ini bukan hanya bertujuan memperkuat fungsi pengawasan terhadap Presiden, tetapi juga memastikan bahwa prinsip negara hukum demokratis tetap berjalan bahkan dalam situasi krisis. Sejalan dengan pendapat Chiru, kekuatan utama demokrasi bukan terletak pada absennya krisis, melainkan pada kemampuan lembaga-lembaga negara menjaga supremasi konstitusi ketika krisis terjadi. Oleh karena itu, pembaruan hukum darurat Indonesia harus diarahkan untuk menyeimbangkan kebutuhan akan stabilitas nasional dengan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara, agar sistem pemerintahan tetap demokratis dan berkeadilan³⁰.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengaturan mengenai keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih menyisakan ambiguitas normatif yang signifikan, terutama dalam hal mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Pasal 12 UUD 1945 memang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya, namun tidak diikuti dengan penjelasan yang memadai mengenai kriteria, prosedur, maupun pengawasan legislatif. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 yang menjadi aturan pelaksana sudah tidak relevan karena lahir dalam sistem politik sentralistik era Demokrasi Terpimpin, sehingga tidak sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis pasca-reformasi.

Secara substansi, keadaan bahaya merupakan kondisi luar biasa yang mengancam keselamatan negara dan masyarakat sehingga memerlukan tindakan luar biasa oleh pemerintah. Adapun kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 memiliki karakter berbeda karena berkaitan dengan kebutuhan mendesak untuk mengatasi kekosongan hukum melalui penerbitan Perppu. Meski demikian, praktik ketatanegaraan menunjukkan adanya tumpang tindih antara kedua konsep tersebut yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan oleh Presiden akibat lemahnya mekanisme pengawasan DPR.

³⁰ Chiru, Marius, "The Resilience of Parliamentary Oversight During the COVID-19 Pandemic", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 22, No. 1 (2024)

Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum keadaan bahaya yang lebih demokratis dan akuntabel, dengan pembatasan yang jelas terhadap kewenangan eksekutif serta penguatan fungsi pengawasan legislatif. Pembaruan tersebut harus menjamin keseimbangan antara kebutuhan negara untuk bertindak cepat dalam situasi krisis dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, agar pelaksanaan kewenangan luar biasa oleh Presiden tetap berada dalam koridor prinsip negara hukum yang demokratis.

Saran

Pertama, diperlukan revisi komprehensif terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya agar sesuai dengan sistem ketatanegaraan pasca-amandemen UUD 1945. Revisi ini penting untuk memperjelas definisi, kriteria, dan tata cara penetapan keadaan bahaya serta membatasi ruang diskresi Presiden. Pengaturan baru harus memastikan adanya landasan hukum yang adaptif dengan prinsip demokrasi konstitusional dan supremasi hukum.

Kedua, mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR perlu diperkuat, terutama dalam proses penetapan, evaluasi, dan pencabutan status keadaan bahaya. DPR harus diberikan peran aktif sebagai lembaga pengawas agar keputusan Presiden tidak bersifat sepihak. Pengawasan tersebut dapat dilakukan melalui mekanisme persetujuan terbatas, pelaporan berkala, atau pembentukan panitia khusus dalam situasi darurat.

Ketiga, untuk menghindari tumpang tindih antara konsep keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa, perlu dilakukan harmonisasi norma konstitusional dan peraturan pelaksananya. Mahkamah Konstitusi dan lembaga pembentuk undang-undang harus memberikan tafsir dan batasan yang tegas terhadap kedua konsep tersebut, sehingga pelaksanaan kewenangan luar biasa oleh Presiden tidak menimbulkan ketidakpastian hukum maupun pelanggaran hak asasi manusia.

REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2005). *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhiana Ilmu Populer.
- Dwipayana, A. (2019). *Checks and Balances dalam Sistem Presidensial Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. *Jurnal Konstitusi*, 16(3), 467–486. <https://doi.org/10.31078/jk1635>
- Fauzan, A. (2021). *Kewenangan Presiden dalam Menetapkan Keadaan Bahaya: Perspektif Negara Hukum Demokratis*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(4), 1020–1040.
- Grimm, D. (2016). *Constitutional Emergency Powers: Comparative Insights*. *International Journal of Constitutional Law*, 14(2), 451–474.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2009). Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya terhadap UUD 1945. Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Jakarta.
- Nugraha, M. I. (2020). *Kegentingan yang Memaksa dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: Analisis Konstitutional dan Praktik Ketatanegaraan Indonesia*. *Jurnal Konstitusi*, 17(4), 701–722.
- Setiadi, W. (2022). *Dinamika Kewenangan Presiden dalam Menyatakan Keadaan Bahaya: Tinjauan Komparatif dan Konstitutional*. *Jurnal Hukum dan HAM*, 19(2), 55–73.
- Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. (1984). *UN Economic and Social Council, E/CN.4/1984/4*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 139).
- Van der Schyff, G., & Overbeeke, A. (2011). *Emergency Powers and the Rule of Law in Comparative Perspective*. *European Constitutional Law Review*, 7(3), 443–469.
- Wicaksono, T. (2018). *Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Evaluasi Pasca Amandemen UUD 1945*. *Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 89–104.