



SALINAN

**PUTUSAN**

**NOMOR 218/PUU-XXIV/2026**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

**[1.1]** Yang mengadili permohonan pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Ilham Aufa Rahim**  
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa  
Alamat : Wonokromo Tengah IX, Nomor 01, Wonokromo, Surabaya, Jawa Timur.

Selanjutnya disebut sebagai----- **Pemohon I**

2. Nama : **Arum Ainur Rohma**  
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa  
Alamat : Karah Tama Asri II, Nomor 51, Surabaya, Jawa Timur.

Selanjutnya disebut sebagai----- **Pemohon II**

3. Nama : **Muhammad Danish Daniyal**  
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa  
Alamat : Kutisari Residence, Kutisari Utara, Surabaya, Jawa Timur.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon III**

4. Nama : **Yehezkiel Stevano Naya Rajendra**  
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa  
Alamat : Perumahan Gunung Sari Indah Blok CC, Surabaya, Jawa Timur.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon IV**

5. Nama : **Siraj Bagus Pramatya**  
 Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa  
 Alamat : Perum PT.SG Jalan Tauchid Blok 3, KeboMas,  
 Gresik, Jawa Timur

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon V**

6. Nama : **Raditya Agsa Rizki Maulana**  
 Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa  
 Alamat : Kutisari Selatan 15/14-B, Tenggilis Mejoyo,  
 Surabaya, Jawa Timur;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon VI**

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon VI disebut sebagai -----  
 ----- **para Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 7 Mei 2026 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 11 Juni 2026 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor Nomor 217/PUU/PAN.MK/AP3/06/2026 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Permohonan Nomor 218/PUU-XXIV/2026 pada tanggal 12 Juni 2026 dan telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 5 Juli 2026 yang diterima Mahkamah pada tanggal 6 Juli 2026, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut.

### **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Bahwa Ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

2. Bahwa selanjutnya Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

3. Kewenangan MK tersebut juga tertuang dalam norma Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) yang menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

4. Bahwa kewenangan MK juga diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554) selanjutnya disebut UU MK, yang menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

5. Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji hal dugaan pertentangan norma undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dalam Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang selengkapnya menyatakan bahwa:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”

6. Menguji UU Keadaan Bahaya sebagai instrumen kebijakan, Mahkamah Konstitusi secara konsisten menggunakan praktik peradilan (*jurisprudence*) untuk menegaskan bahwa kewenangan konstitusionalnya untuk menguji pasal-pasal UU Keadaan Bahaya terhadap Undang-Undang Dasar Negara. Mahkamah bertanggung jawab untuk memastikan bahwa hak-hak yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU No.23 PRP Tahun 1959 tidak melanggar hak asasi manusia dan hak atas kebebasan, yang merupakan hak dasar setiap warga negara di negara hukum demokratis.
7. Bahwa objek permohonan yang diajukan oleh para Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusional terhadap norma Pasal 3 ayat (2) UU No.23 Prp Tahun 1959 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28G ayat (1) yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3 ayat (2) UU Nomor. 23 PRP Tahun 1959:

“Dalam melakukan penguasaan keadaan darurat sipil/keadaan darurat militer/keadaan perang, Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

1. Menteri Pertama;
2. Menteri Keamanan/Pertahanan;
3. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
4. Menteri Luar Negeri;
5. Kepala Staf Angkatan Darat;
6. Kepala Staf Angkatan Laut;
7. Kepala Staf Angkatan Udara;
8. Kepala Kepolisian Negara; “

Bertentangan dengan:

Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945

“Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI 1945

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

Pasal 17 Ayat (1) UUD NRI 1945

“Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.”

Pasal 17 Ayat (2) UUD NRI 1945

“Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”

Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum."

Pasal 28G Ayat (1) UUD NRI 1945

"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."

8. Bahwa oleh karena permohonan *a quo* merupakan pengujian konstiusionalitas norma Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka berdasarkan seluruh ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan diatas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian materill Undang-Undang *a quo*.

## II. KEDUDUKAN HUKUM/LEGAL STANDING PARA PEMOHON

1. Bahwa PARA PEMOHON merupakan warga negara Indonesia [Bukti P-5] dan saat ini sedang menjalani pendidikan sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya [Bukti P-6], yang secara konstiusionalitas memiliki hak-hak yang diakui oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bahwa sebagai Warga Negara Indonesia, PARA PEMOHON memiliki hak-hak konstiusional yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak-hak konstiusional tersebut antara lain dijamin dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum." Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan penggunaan kekuasaan negara harus dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar, sehingga setiap tindakan penyelenggara negara wajib memiliki dasar konstiusional yang jelas.

Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini menegaskan bahwa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus diselenggarakan sesuai dengan struktur dan

mekanisme ketatanegaraan yang telah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

"Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara" dan "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden hanya dibantu oleh menteri-menteri negara yang memperoleh dasar kewenangannya secara langsung dari UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian, PARA PEMOHON juga memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Norma tersebut memberikan jaminan kepada PARA PEMOHON untuk memperoleh kepastian hukum yang adil dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pelaksanaan keadaan bahaya.

Selain itu, PARA PEMOHON juga memiliki hak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."

Ketentuan tersebut memberikan jaminan konstitusional kepada para Pemohon untuk memperoleh perlindungan hukum dan rasa aman dari setiap tindakan penyelenggara negara yang harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip negara hukum dan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

3. Bahwa dalam pengertian mengenai negara hukum, segala bentuk tindakan dan penggunaan kekuasaan oleh negara harus didasarkan pada hukum yang jelas, akurat, dan dapat diprediksi, sehingga tidak memungkinkan terjadinya tindakan sewenang-wenang.

4. Bahwa prinsip kepastian hukum merupakan salah satu dasar utama dalam sistem hukum, yang menuntut agar setiap peraturan disusun dengan tegas, tidak ambigu, dan memberikan batasan yang jelas terhadap kekuasaan pemerintah.
5. Bahwa dalam setiap keadaan, bahkan di saat krisis, negara tetap harus mematuhi aturan hukum, sehingga penggunaan kekuasaan tidak boleh dilakukan secara sembarangan dan tanpa adanya pengawasan.
6. Bahwa sejak perubahan UUD NRI Tahun 1945, sistem pemerintahan Indonesia ditegaskan sebagai sistem pemerintahan presidensial, yang tercermin dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1) serta ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, sedangkan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan bahwa Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan hanya dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dengan demikian, struktur pembantu Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah memperoleh dasar konstitusional yang jelas dan limitatif.
7. Bahwa berbeda dengan struktur pemerintahan yang ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 masih mencantumkan jabatan "Menteri Pertama" sebagai bagian dari badan pembantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya. Padahal, jabatan tersebut tidak lagi dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki dasar konstitusional dalam struktur pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1) serta ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Bahwa pencantuman jabatan "Menteri Pertama" dalam norma *a quo* bukan sekadar persoalan penggunaan nomenklatur yang sudah tidak berlaku, melainkan menimbulkan persoalan konstitusional karena menyangkut komposisi badan yang oleh pembentuk undang-undang sendiri ditempatkan sebagai bagian penting dalam sistem penyelenggaraan keadaan bahaya. Akibatnya, terdapat ketidaksesuaian antara struktur kelembagaan yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 dengan struktur pemerintahan yang diatur dan diakui oleh UUD NRI

Tahun 1945. Bahwa keadaan tersebut secara langsung menimbulkan ketidakjelasan mengenai siapa yang secara sah dapat mengisi dan menjalankan fungsi jabatan "Menteri Pertama" dalam badan sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959. Ketidakjelasan tersebut semakin nyata karena Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 hanya memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat menteri atau pejabat lain selain yang telah disebutkan dalam ayat (2), sehingga tidak memberikan dasar hukum yang tegas mengenai mekanisme penggantian jabatan "Menteri Pertama" yang sudah tidak lagi dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

8. Pasal 3 ayat (2) dari Undang-Undang Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya memberikan wewenang yang signifikan kepada pihak berwenang untuk menentukan dan melaksanakan keadaan darurat, tetapi tidak menetapkan batasan yang jelas terkait kriteria keadaan darurat, ruang lingkup kekuasaan, serta metode pengaturannya.
9. Bahwa ambiguitas dari norma tersebut telah mengakibatkan keadaan ketidakpastian hukum yang bertolak belakang dengan hak konstitusional PARA PEMOHON sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;  
 "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."
10. Bahwa kemudian, ketentuan yang kurang jelas dan tidak memiliki batas yang jelas dapat membuka kesempatan bagi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah, yang bertentangan dengan prinsip Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
11. Bahwa dalam kondisi darurat, ketidakjelasan tentang kekuasaan pemerintah dapat mengakibatkan tindakan yang tidak seimbang, tidak terukur, dan bahkan represif, yang pada akhirnya dapat mengancam hak atas perlindungan diri serta rasa aman bagi PARA PEMOHON yang diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945.
12. Bahwa sebagai bagian dari masyarakat, PARA PEMOHON sangat peduli terhadap kejelasan hukum, dengan mengingat bahwa hukum tersebut dapat

diterapkan kapan saja dan berisiko mengganggu hak-hak konstitusi yang dimiliki oleh PARA PEMOHON.

13. Bahwa sebagai mahasiswa hukum, PARA PEMOHON memiliki tanggung jawab akademis dan moral untuk menyelidiki serta menilai peraturan-peraturan hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi, termasuk peraturan yang dapat merusak harmoni antara kekuasaan pemerintah dan perlindungan hak asasi manusia;
14. Bahwa dalam perspektif akademik, ketidakpastian terkait aturan yang mengatur situasi darurat tidak hanya berdampak pada cara pemerintah menjalankan tugasnya, tetapi juga menghambat perkembangan ilmu hukum yang seharusnya berdiri di atas dasar kepastian, logika, dan keselarasan norma;
15. Bahwa terdapat kaitan sebab-akibat antara penerapan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 dan potensi kerugian konstitusi yang mungkin dialami oleh PARA PEMOHON, yang terlihat dari berkurangnya kepastian hukum serta munculnya ancaman terhadap rasa aman.
16. Bahwa kerugian konstitusional tersebut bersifat potensial, yang dapat dipastikan akan terjadi berdasarkan alasan yang rasional, mengingat norma itu masih ada dan dapat diterapkan kapan saja tanpa adanya batasan yang jelas.
17. Bahwa ketidakjelasan hukum yang muncul dari norma tersebut juga menimbulkan situasi ketidakpastian psikologis bagi PARA PEMOHON sebagai bagian dari masyarakat, karena kurangnya penjelasan tentang batasan-batasan tindakan negara dalam keadaan darurat.
18. Bahwa PARA PEMOHON selaku mahasiswa dari Fakultas Hukum [Bukti P-6] memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan kepastian mengenai keberlakuan dan pelaksanaan norma-norma hukum, khususnya yang berkaitan dengan penggunaan kekuasaan negara dalam keadaan darurat. Hal ini disebabkan norma-norma yang ambigu dan dapat diinterpretasikan secara beragam dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan mengancam perlindungan hak-hak konstitusi warga negara.
19. Bahwa menurut keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai syarat posisi hukum, PARA PEMOHON telah memenuhi unsur-unsur seperti adanya hak

konstitusional, adanya kerugian konstitusional, adanya hubungan sebab akibat, serta kemungkinan bahwa kerugian tersebut akan lenyap jika permohonan diterima.

20. Bahwa dengan cara demikian, PARA PEMOHON memiliki posisi hukum untuk mengajukan permohonan uji konstitusi Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
21. Bahwa dalam menjalankan pemerintahan, peraturan yang tidak memiliki kejelasan dalam definisinya bisa digunakan untuk membenarkan tindakan negara yang melampaui batas, seperti pembatasan hak untuk bergerak, berkumpul, dan menyampaikan pendapat, yang secara langsung berkaitan dengan hak-hak konstitusi PARA PEMOHON.
22. Bahwa ketidakhadiran parameter yang objektif dalam norma tersebut menyebabkan tidak adanya ukuran untuk menilai apakah suatu tindakan dalam situasi darurat dilakukan dengan cara yang sesuai dan seimbang berdasarkan hukum.
23. Bahwa dalam sudut pandang hukum yang berdasarkan ketentuan, setiap pembatasan terhadap hak-hak individu harus memenuhi tiga asas, yaitu kepatuhan terhadap hukum, alasan yang mendasari, dan keseimbangan. Ketiga asas tersebut tidak diuraikan secara rinci dalam norma yang sedang dibahas.
24. Bahwa sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum, PARA PEMOHON memiliki perhatian dalam aspek akademik untuk memastikan bahwa peraturan hukum yang berlaku tidak hanya sah secara resmi, tetapi juga sejalan dengan ketentuan konstitusi secara substansial.
25. Bahwa ketidakjelasan dari norma tersebut dapat mengakibatkan kebingungan dalam penerapan hukum oleh otoritas terkait, yang pada akhirnya menghasilkan pengacauan hukum yang lebih serius dalam sistem hukum negara kita.
26. Bahwa dengan demikian, penerapan aturan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 berpotensi menyebabkan kerugian bagi masing-masing PEMOHON, serta berimbas pada tingkat perlindungan hak-hak konstitusi warga negara secara menyeluruh dalam sistem hukum di Indonesia.

27. Bahwa penerapan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 memberikan kuasa yang besar kepada penguasa dalam situasi darurat untuk membatasi berbagai hak dan kebebasan warga negara tanpa batasan yang jelas, terukur, dan selaras dengan prinsip proporsionalitas. Ketentuan ini bisa menyebabkan adanya ketidakpastian hukum terkait dengan area pembatasan hak-hak warga negara.

#### **Sifat Kerugian Konstitusional Para Pemohon**

28. Bahwa seluruh uraian mengenai kerugian konstitusional yang dialami Para Pemohon sebagai akibat berlakunya norma dalam Undang-Undang *a quo* menunjukkan adanya dua karakter kerugian konstitusional yang diakui dalam praktik hukum acara Mahkamah Konstitusi, yaitu: pertama, kerugian yang bersifat aktual dan spesifik karena secara langsung memengaruhi kepastian pelaksanaan hak-hak konstitusional Para Pemohon, dan kedua, kerugian yang bersifat potensial, namun menurut penalaran yang wajar (*reasonable certainty*) dapat dipastikan akan terjadi apabila norma *a quo* diterapkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.
29. Bahwa Para Pemohon menyadari hingga saat permohonan ini diajukan Indonesia masih berada dalam keadaan normal sehingga ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* belum diterapkan secara faktual. Akan tetapi, keadaan tersebut tidak menghapus adanya kerugian konstitusional yang telah dialami Para Pemohon. Justru sejak norma tersebut berlaku, Para Pemohon sebagai warga negara yang memahami substansi pengaturan Undang-Undang *a quo* telah berada dalam situasi ketidakpastian hukum mengenai perlindungan hak-hak konstitusionalnya apabila sewaktu-waktu Presiden menetapkan keadaan bahaya berdasarkan ketentuan tersebut. Mengingat kewenangan menetapkan keadaan bahaya merupakan kewenangan konstitusional Presiden yang dapat dijalankan setiap saat apabila dipandang memenuhi syarat menurut penilaiannya, maka keberadaan norma yang mengandung berbagai kekeliruan konstitusional telah menimbulkan rasa khawatir, ketidakpastian, dan ancaman yang nyata terhadap jaminan pelaksanaan hak-hak konstitusional Para Pemohon. Dengan demikian, kerugian tersebut telah bersifat aktual karena dirasakan secara langsung sepanjang norma *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

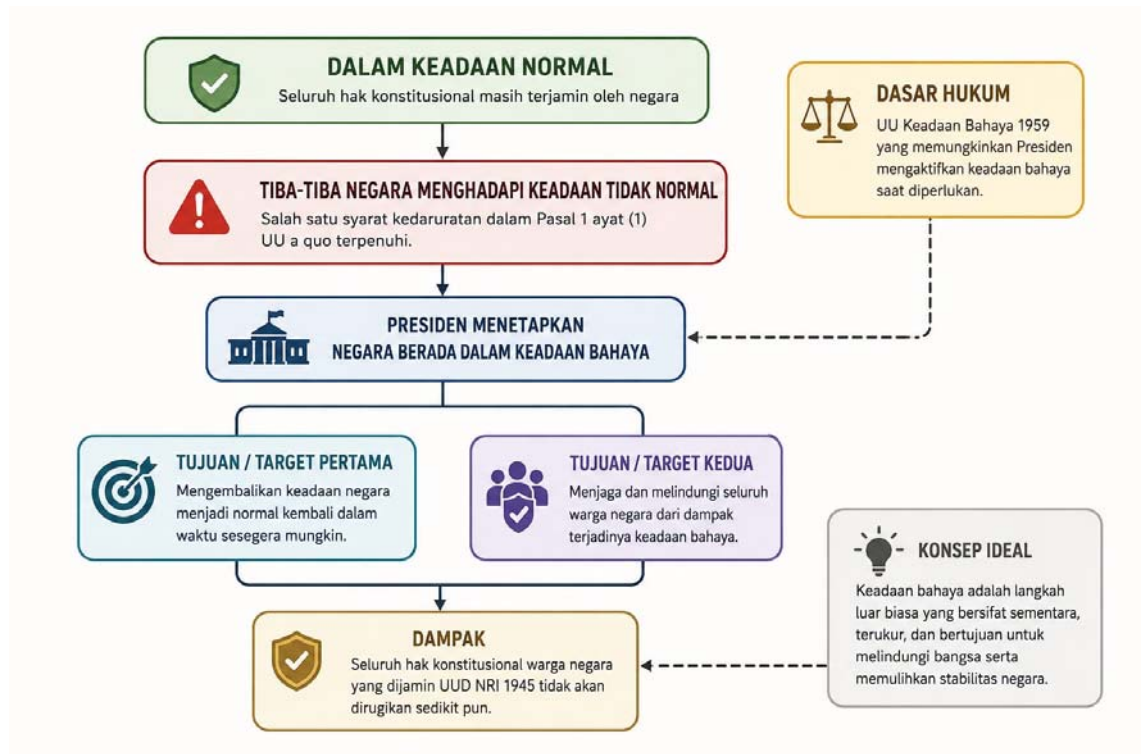
30. Bahwa sekalipun Mahkamah berpendapat kerugian sebagaimana diuraikan di atas belum dapat dikualifikasikan sebagai kerugian yang bersifat aktual, setidaknya seluruh kerugian konstitusional yang didalilkan Para Pemohon telah memenuhi karakter sebagai kerugian yang bersifat potensial. Potensi tersebut bukan merupakan dugaan yang bersifat abstrak ataupun spekulatif, melainkan konsekuensi hukum yang secara logis, rasional, dan menurut penalaran yang wajar akan muncul apabila Undang-Undang *a quo* diberlakukan pada saat Presiden menetapkan keadaan bahaya. Oleh karena itu, hubungan kausal antara berlakunya norma *a quo* dengan potensi kerugian konstitusional Para Pemohon merupakan hubungan yang nyata dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.
31. Bahwa sebagai mahasiswa, warga negara, dan bagian dari masyarakat yang aktif menjalankan hak-hak konstitusional, Para Pemohon memiliki kepentingan langsung terhadap keberadaan suatu rezim hukum keadaan bahaya yang selaras dengan prinsip negara hukum demokratis. Seluruh aktivitas akademik, kebebasan menyampaikan pendapat, kegiatan organisasi, partisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta pelaksanaan hak-hak konstitusional lainnya berpotensi terdampak secara langsung apabila keadaan bahaya diselenggarakan berdasarkan norma yang tidak memberikan batasan kekuasaan secara jelas, tidak menjamin mekanisme pengawasan yang efektif, serta tidak memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan kewenangan Presiden.
32. Bahwa berdasarkan konstruksi norma dalam Undang-Undang *a quo*, Para Pemohon beralasan untuk meyakini bahwa apabila keadaan bahaya benar-benar diberlakukan, maka sangat terbuka kemungkinan lahirnya penyelenggaraan kekuasaan darurat yang bersifat sangat terpusat (*monokratis*), dengan ruang diskresi yang sangat luas namun tidak diimbangi oleh mekanisme pengawasan, pembatasan, maupun pertanggungjawaban yang memadai. Kondisi demikian berpotensi melahirkan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang represif, membuka ruang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), serta melemahkan prinsip *checks and balances* yang merupakan karakter utama negara hukum demokratis.

33. Bahwa sebagai konsekuensi dari lahirnya penyelenggaraan kekuasaan darurat yang demikian, pelaksanaan berbagai hak konstitusional Para Pemohon yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akan terdampak secara langsung. Hak atas kepastian hukum yang adil, hak memperoleh perlindungan atas rasa aman, hak menyampaikan pendapat, hak memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum, maupun hak-hak konstitusional lainnya berpotensi dibatasi, bahkan dikesampingkan, melalui pelaksanaan kewenangan darurat yang tidak diatur secara proporsional dan tidak memenuhi prinsip-prinsip konstitusional.
34. Bahwa berdasarkan keseluruhan uraian tersebut, menurut penalaran yang objektif dan wajar, apabila Undang-Undang *a quo* suatu saat benar-benar dijadikan dasar hukum dalam penetapan keadaan bahaya, maka seluruh kerugian konstitusional yang didalilkan Para Pemohon akan nyata terjadi sebagai akibat langsung dari berlakunya norma tersebut. Oleh karena itu, meskipun sebagian kerugian yang dialami Para Pemohon masih bersifat potensial, sifat potensial tersebut telah memenuhi ukuran *constitutional probability* sebagaimana berkembang dalam praktik Mahkamah Konstitusi, yakni merupakan kerugian yang memiliki hubungan sebab akibat yang jelas dengan norma yang diuji dan secara rasional dapat dipastikan akan terjadi apabila norma *a quo* tetap dipertahankan.
35. Bahwa kerugian konstitusional yang dialami PARA PEMOHON bersifat potensial atau dapat terjadi menurut logika yang rasional, sebab norma itu masih berlaku dan bisa digunakan oleh pemerintah pada saat keadaan darurat yang berdampak langsung terhadap kebebasan sipil PARA PEMOHON.

**Dengan Dikabulkannya Permohonan Norma A Quo, Kerugian Konstitusional Para Pemohon Tidak Akan atau Tidak Terjadi Lagi**

36. Bahwa Para Pemohon pada dasarnya meyakini bahwa setiap pengaturan mengenai keadaan bahaya harus disusun untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang tetap berada dalam koridor konstitusi sekaligus memberikan perlindungan yang maksimal terhadap hak-hak warga negara. Dengan demikian, keberadaan norma mengenai keadaan bahaya tidak semata-mata dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada negara dalam menghadapi situasi luar biasa, tetapi juga untuk memastikan bahwa

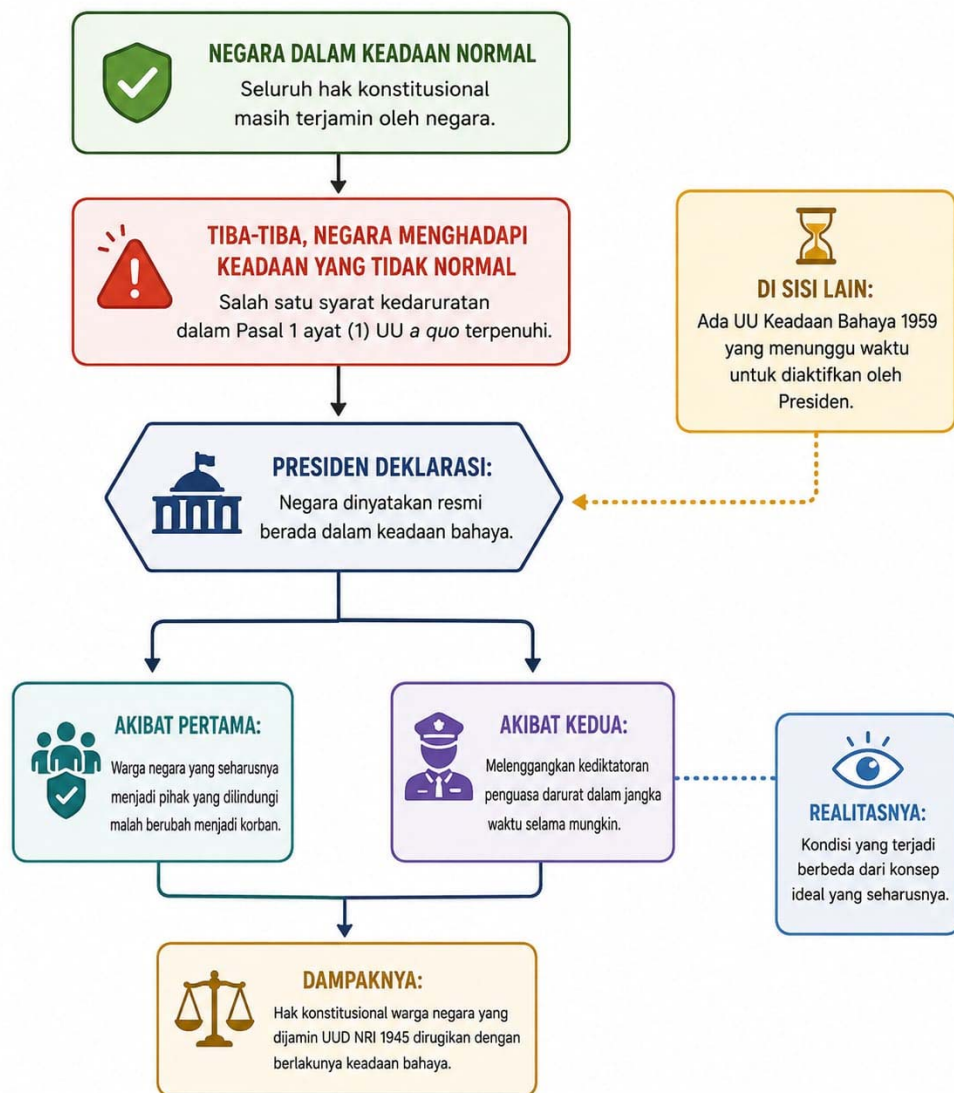
setiap kewenangan tersebut dilaksanakan melalui mekanisme ketatanegaraan yang sah, jelas, dan sesuai dengan perkembangan sistem pemerintahan yang berlaku berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.



37. Bahwa menurut Para Pemohon, tujuan tersebut tidak dapat diwujudkan secara optimal apabila dalam norma yang mengatur penyelenggaraan keadaan bahaya masih dipertahankan frasa "Menteri Pertama", yang secara konstitusional sudah tidak lagi dikenal dalam sistem pemerintahan Indonesia. Keberadaan frasa tersebut menyebabkan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tetap merujuk pada struktur pemerintahan yang lahir dalam sistem parlementer, padahal Indonesia saat ini menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya, norma *a quo* tidak lagi mencerminkan kesesuaian antara pengaturan keadaan bahaya dengan struktur ketatanegaraan yang berlaku saat ini.

38. Bahwa sebagai warga negara Indonesia, Para Pemohon berkepentingan agar setiap penyelenggaraan kekuasaan negara, termasuk dalam keadaan bahaya, dilaksanakan berdasarkan norma yang selaras dengan konstitusi. Menurut Para Pemohon, keberadaan frasa "Menteri Pertama" dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tidak hanya

mempertahankan nomenklatur yang sudah tidak berlaku, tetapi juga menimbulkan ketidakselarasan antara undang-undang dengan UUD NRI Tahun 1945. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi kepastian hukum mengenai struktur pejabat yang membantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya, sehingga berdampak pada jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara.



39. Bahwa oleh karena itu, permohonan pengujian materiil ini diajukan bukan semata-mata untuk menghapus frasa "Menteri Pertama", melainkan untuk mewujudkan harmonisasi antara Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945. Menurut Para Pemohon, setiap norma yang mengatur pelaksanaan

keadaan bahaya harus mencerminkan struktur pemerintahan yang berlaku saat ini agar pelaksanaan kewenangan negara tetap berada dalam koridor konstitusi, menjunjung prinsip negara hukum, serta memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang optimal bagi seluruh warga negara.

40. Bahwa Para Pemohon meyakini bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the Constitution*) memiliki peran penting untuk memastikan setiap norma undang-undang tetap selaras dengan UUD NRI Tahun 1945. Apabila permohonan ini dikabulkan, maka frasa "Menteri Pertama" yang sudah tidak memiliki dasar konstitusional tidak lagi menjadi bagian dari Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959, sehingga pembentuk undang-undang dapat melakukan penyesuaian terhadap pengaturan keadaan bahaya agar sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial yang berlaku. Dengan demikian, kerugian konstitusional Para Pemohon berupa ketidakselarasan norma dengan konstitusi, ketidakpastian hukum, serta potensi terganggunya perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana didalilkan dalam permohonan ini diharapkan tidak akan terjadi lagi di masa yang akan datang.

### **III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN/POSITA**

#### **A. Bahwa Norma Pasal 3 Ayat (2) UU No. 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 Mengandung Ketidakjelasan Struktur Kekuasaan Negara dalam Keadaan Darurat**

1. Bahwa PARA PEMOHON akan menguraikan pertentangan norma *a quo* ke dalam beberapa pokok persoalan konstitusional, yaitu: (i) bertentangan dengan struktur pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) serta Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh menteri-menteri negara; (ii) bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945; (iii) menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; dan (iv) berpotensi mengganggu perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut.

2. Bahwa ketidaksesuaian tersebut tidak hanya berkaitan dengan perubahan nomenklatur jabatan, melainkan menyangkut prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), yang menghendaki setiap penggunaan kekuasaan negara dilaksanakan berdasarkan konstitusi dan oleh organ negara yang memperoleh kewenangan secara sah menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, ketika Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 masih mensyaratkan keberadaan jabatan yang tidak lagi memiliki dasar konstitusional, norma tersebut tidak lagi mencerminkan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip negara hukum, karena membuka kemungkinan pelaksanaan kewenangan negara melalui struktur kelembagaan yang tidak sepenuhnya selaras dengan UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 mengatur bahwa Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dalam menjalankan kewenangannya pada keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, dan keadaan perang dibantu oleh suatu badan yang terdiri atas Menteri Pertama, Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri, Kepala Staf Angkatan Darat, Kepala Staf Angkatan Laut, Kepala Staf Angkatan Udara, dan Kepala Kepolisian Negara. Namun demikian, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, sistem pemerintahan Indonesia ditegaskan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan dalam menjalankan kekuasaan tersebut hanya dibantu oleh menteri-menteri negara sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, pencantuman jabatan "Menteri Pertama" dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tidak lagi memiliki dasar konstitusional dalam struktur pemerintahan Indonesia sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara norma *a quo* dengan desain ketatanegaraan yang ditetapkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

4. Bahwa keadaan tersebut selanjutnya menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dilarang oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Ketidakpastian tersebut bukan semata-mata mengenai keberadaan frasa "Menteri Pertama", melainkan mengenai kejelasan komposisi badan yang membantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya. Padahal, Penjelasan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 secara tegas menyatakan bahwa pembentukan badan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian mengenai siapa yang memegang kekuasaan dalam keadaan bahaya. Akan tetapi, karena salah satu unsur badan tersebut sudah tidak lagi memiliki dasar konstitusional, tujuan pembentukan norma untuk menciptakan kepastian justru tidak lagi dapat diwujudkan. Akibatnya, timbul ketidakjelasan mengenai siapa yang secara sah dapat menjalankan fungsi jabatan tersebut dalam struktur penyelenggaraan keadaan bahaya.
5. Bahwa ketidakjelasan mengenai struktur badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 pada akhirnya berpotensi memengaruhi perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut disebabkan karena badan tersebut merupakan bagian dari mekanisme penyelenggaraan keadaan bahaya yang memiliki peran dalam pelaksanaan kewenangan luar biasa negara. Dalam keadaan bahaya, pemerintah dapat mengambil berbagai tindakan yang berdampak pada pembatasan hak-hak warga negara. Oleh karena itu, warga negara berhak memperoleh jaminan bahwa setiap tindakan yang dilakukan negara bersumber dari mekanisme yang dibentuk berdasarkan struktur pemerintahan yang sah menurut konstitusi. Apabila norma yang mengatur struktur tersebut masih memuat jabatan yang tidak lagi memiliki dasar konstitusional, maka timbul potensi terganggunya hak warga negara atas perlindungan diri dan rasa aman karena kewenangan negara dijalankan berdasarkan norma yang tidak lagi sepenuhnya selaras dengan UUD NRI Tahun 1945.

6. Dalam sistem pemerintahan Indonesia pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga era reformasi, struktur kabinet yang berlaku adalah sistem presidensial, bukan parlementer, sehingga jabatan Menteri Pertama tidak lagi memiliki dasar hukum baik secara struktural maupun fungsional. Keberadaan norma yang merujuk pada lembaga atau jabatan yang sudah tidak eksis ini menimbulkan ketidakjelasan operasional dalam pelaksanaan kekuasaan darurat, karena tidak terdapat kepastian mengenai siapa yang secara sah menjalankan fungsi tersebut dalam kondisi konkret. Ketentuan dalam UU 23 Prp Tahun 1959 sudah tidak lagi relevan dengan struktur ketatanegaraan modern dan berpotensi menimbulkan kekacauan hukum apabila benar-benar diterapkan dalam kondisi darurat. Dengan demikian, norma *a quo* tidak memenuhi prinsip *lex certa* dan *lex scripta*, karena tidak memberikan kejelasan subjek hukum yang menjalankan kewenangan negara.

**B. Bahwa Permohonan *a quo* dapat diajukan kembali (Tidak *Ne bis in idem*)**

1. Bahwa berdasarkan ketentuan hukum acara Mahkamah Konstitusi, Pasal 60 UU MK *juncto* Pasal 72 ayat (2) PMK Nomor 7 Tahun 2025 memungkinkan Pemohon mengajukan kembali pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji oleh Mahkamah, yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 60 ayat (2) UU MK

“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.”

Pasal 72 ayat (2) PMK Nomor 7 Tahun 2025

“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda atau terdapat alasan permohonan yang berbeda.”

Dengan demikian, permohonan *a quo* tidak dapat dikategorikan sebagai *ne bis in idem* karena sampai saat ini belum terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang secara spesifik menguji konstitusionalitas Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 terhadap UUD 1945, khususnya terkait ketidakjelasan struktur kelembagaan keadaan darurat, penggunaan

nomenklatur jabatan yang sudah tidak berlaku, serta disharmoni norma dengan sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945.

2. Bahwa beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang pernah menyinggung UU No. 23 Prp Tahun 1959, antara lain Putusan Nomor 003/PUU-III/2005, Putusan Nomor 16/PUU-VI/2008 dan 20/PUU-VI/2008, maupun Putusan Nomor 8/PUU-XII/2014, pada dasarnya hanya membahas konsep keadaan bahaya, hubungan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945, serta penerapan kewenangan negara dalam keadaan darurat secara umum. Putusan-putusan tersebut tidak secara langsung menguji norma Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 mengenai struktur badan pembantu presiden dalam keadaan darurat.
3. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam praktiknya juga memberikan ruang terhadap pengajuan kembali pengujian norma sepanjang terdapat:
  - a. batu uji yang berbeda,
  - b. alasan konstitusional baru,
  - c. perkembangan ketatanegaraan,
  - d. maupun argumentasi konstitusional yang belum pernah dipertimbangkan sebelumnya.

Dengan demikian, permohonan *a quo* memenuhi unsur kebaruan (*novum constitutionality review*) dan tidak dapat dinyatakan sebagai permohonan yang *ne bis in idem*.

**Tabel 1**

**Daftar Putusan Yang Berkaitan Dengan Pengujian Perkara Pasal 3 Ayat (2)  
Undang-Undang Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang  
Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya**

| No | Perkara          | Alasan Permohonan                                                                                                                        | Pertimbangan Hakim                                                                                                                                                                                  | Objek Permohonan                                                     | Putusan             |
|----|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1. | 003/PUU-III/2005 | Pemohon mempersoalkan perbedaan konsep “keadaan bahaya” Pasal 12 UUD 1945 dan “kegentingan memaksa” Pasal 22 UUD 1945, serta menyinggung | Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 memiliki rezim tersendiri yang berbeda dengan “kegentingan memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945. UU No. 23 Prp Tahun 1959 | Pengujian UU Kehutanan terkait penggunaan Perpu dan keadaan darurat. | Permohonan ditolak. |

|    |                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                       |                                                     |
|----|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|    |                                   | UU No. 23 Prp Tahun 1959 yang dianggap membuka ruang penggunaan kewenangan darurat tanpa batas yang jelas.                                                                                                                                                                                      | dipandang sebagai pelaksanaan Pasal 12 UUD 1945 mengenai keadaan bahaya.                                                                                                                                |                                                                                                                                                                       |                                                     |
| 2. | 16/PUU-VI/2008 dan 20/PUU-VI/2008 | Pemohon mempersoalkan penerapan hukum pidana korupsi di wilayah darurat sipil Maluku dan mengaitkannya dengan keberlakuan UU No. 23 Prp Tahun 1959 dalam keadaan bahaya. Pemohon beranggapan kondisi darurat menimbulkan kekhususan kewenangan negara yang mempengaruhi penerapan hukum pidana. | MK menyatakan keadaan darurat berdasarkan UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak menghapus keberlakuan hukum pidana maupun pertanggungjawaban pidana. Prinsip negara hukum tetap berlaku dalam keadaan darurat. | Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.          | Permohonan ditolak.                                 |
| 3. | 8/PUU-XII/2014                    | Pemohon mempersoalkan pelibatan TNI dalam penanganan konflik sosial yang dianggap berpotensi melanggar prinsip supremasi sipil dan berkaitan dengan rezim keadaan darurat                                                                                                                       | MK menyatakan pelibatan TNI dimungkinkan sepanjang sesuai konstitusi dan UU No. 23 Prp Tahun 1959 sebagai dasar keadaan darurat.                                                                        | Pasal 25 ayat (3), Pasal 34, dan Pasal 41 UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 30 UUD 1945. | Ditolak sebagian dan tidak dapat diterima sebagian. |

|    |                 |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                       |                                                     |
|----|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|    |                 | menurut UU No. 23 Prp Tahun 1959.                                                                                                                                        |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                       |                                                     |
| 4. | 55/PUU-XIX/2021 | Pemohon mempersoalkan penggunaan istilah keadaan darurat dalam UU Cipta Kerja yang dianggap tumpang tindih dengan rezim keadaan bahaya menurut UU No. 23 Prp Tahun 1959. | MK menegaskan pengaturan keadaan bahaya memiliki dasar tersendiri dalam Pasal 12 UUD 1945 dan UU No. 23 Prp Tahun 1959. | Pasal 23 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 12, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. | Ditolak sebagian dan tidak dapat diterima sebagian. |

Tabel 2

## Kombinasi Dalil Permohonan Pemohon

| Batu Uji UUD NRI 1945                                                                                                                                                          | Dalil Permohonan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945<br>Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI 1945<br>Pasal 17 Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945<br>Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945<br>Pasal 28G Ayat (1) UUD NRI 1945 | Bahwa Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) serta Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena masih mencantumkan jabatan "Menteri Pertama" sebagai salah satu anggota badan yang membantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya. Padahal, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, sistem pemerintahan Indonesia ditegaskan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dan dalam menjalankan kekuasaan tersebut hanya dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dengan demikian, keberadaan frasa "Menteri Pertama" tidak lagi memiliki dasar konstitusional dalam struktur pemerintahan Indonesia, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara norma <i>a quo</i> dengan desain |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>ketatanegaraan yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945.</p> <p>Bahwa ketidaksesuaian tersebut tidak hanya berkaitan dengan perubahan struktur kelembagaan negara, tetapi juga bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sebagai negara hukum, setiap pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang jelas, sah, dan sesuai dengan konstitusi. Oleh karena itu, penggunaan struktur kelembagaan yang tidak lagi memiliki dasar konstitusional dalam penyelenggaraan keadaan bahaya berpotensi mengaburkan dasar kewenangan organ negara yang menjalankan fungsi pemerintahan.</p> <p>Bahwa lebih lanjut, keberadaan frasa "Menteri Pertama" dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 juga menimbulkan ketidakpastian hukum. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin akan kepastian hukum, namun norma <i>a quo</i> tidak memberikan kejelasan mengenai siapa yang secara sah menjadi anggota badan pembantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya. Padahal, Penjelasan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 secara tegas menyatakan bahwa pembentukan badan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian mengenai siapa yang memegang kekuasaan dalam keadaan bahaya. Akan tetapi, dengan tetap dipertahankannya jabatan "Menteri Pertama" yang tidak lagi memiliki dasar konstitusional, tujuan pembentukan norma tersebut justru tidak dapat diwujudkan sehingga menimbulkan ketidakjelasan mengenai komposisi badan dimaksud.</p> <p>Bahwa ketidakjelasan mengenai struktur badan pembantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya pada akhirnya juga berpotensi</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>mengganggu perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini karena keadaan bahaya merupakan kondisi yang memberikan kewenangan luar biasa kepada negara untuk mengambil berbagai tindakan yang dapat berdampak pada pembatasan hak-hak warga negara. Oleh sebab itu, setiap tindakan pemerintahan dalam keadaan bahaya harus dilaksanakan oleh struktur kelembagaan yang memiliki dasar konstitusional yang jelas, sehingga memberikan jaminan perlindungan hukum dan rasa aman bagi setiap warga negara. Apabila struktur tersebut masih didasarkan pada norma yang tidak lagi selaras dengan UUD NRI Tahun 1945, maka berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penyelenggaraan kekuasaan negara yang pada akhirnya berdampak terhadap perlindungan hak-hak konstitusional warga negara.</p> |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**C. Bahwa Norma *a quo* Menimbulkan Ketidakpastian Hukum yang Bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945**

1. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Kepastian hukum tersebut mensyaratkan bahwa norma hukum harus dirumuskan secara jelas, tidak ambigu, serta dapat dilaksanakan secara konkret tanpa menimbulkan multi-tafsir. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin setiap orang berhak atas kepastian hukum yang adil. Kepastian hukum mensyaratkan bahwa suatu norma harus jelas, dapat dipahami, dan dapat dilaksanakan secara konkret. Dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959, ketidakpastian hukum muncul karena penggunaan nomenklatur jabatan yang sudah tidak berlaku dalam sistem ketatanegaraan modern Indonesia, seperti “Menteri Pertama”.
2. Bahwa penggunaan istilah “Menteri Pertama” dalam norma *a quo* tidak hanya merupakan persoalan terminologi, melainkan mencerminkan

sistem pemerintahan parlementer yang secara konstitusional sudah ditinggalkan sejak berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan diperkuat dalam sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945. Tidak adanya penyesuaian dengan sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD NRI 1945, serta tidak adanya mekanisme substitusi atau penggantian jabatan, hal ini menciptakan situasi di mana ketika keadaan darurat benar-benar dinyatakan, maka terdapat kekosongan hukum operasional (*legal vacuum*) terkait siapa yang berwenang membantu Presiden secara sah. Ketidakpastian ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berdampak pada keabsahan tindakan negara dalam kondisi darurat. Bahwa kondisi tersebut menciptakan ketidakpastian hukum yang bersifat serius, karena dalam situasi darurat yang seharusnya membutuhkan kejelasan struktur komando dan pengambilan keputusan justru dihadapkan pada norma yang tidak dapat diimplementasikan secara pasti. Bahwa dalam doktrin kepastian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum harus memenuhi unsur kepastian (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Norma yang tidak jelas subjek hukumnya tidak memenuhi unsur kepastian tersebut. Bahwa demikian pula menurut Lon L. Fuller dalam "*The Morality of Law*", suatu sistem hukum yang baik harus memenuhi prinsip *clarity* (kejelasan), *consistency* (konsistensi), dan *congruence* (kesesuaian antara norma dan praktik). Norma *a quo* nyata-nyata melanggar prinsip tersebut.

3. Bahwa oleh karena itu, norma Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 telah menciptakan ketidakpastian hukum yang bertentangan secara langsung dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

#### **D. Keterkaitan Para Pemohon sebagai Warga Negara dengan Menteri Pertama**

1. Bahwa Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 mengatur mengenai badan pembantu Presiden dalam memberikan pertimbangan sebelum Presiden menetapkan keadaan bahaya. Pengaturan tersebut bukan semata-mata mengatur hubungan internal

antarpejabat negara, melainkan memiliki konsekuensi langsung terhadap hak konstitusional setiap warga negara, karena penetapan keadaan bahaya merupakan tindakan konstitusional yang dapat membatasi pelaksanaan hak dan kebebasan warga negara.

2. Bahwa Para Pemohon sebagai warga negara memiliki kepentingan konstitusional agar setiap penggunaan kewenangan luar biasa (*extraordinary power*) dilakukan berdasarkan norma yang jelas, pasti, dan sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, sehingga seluruh tindakan penyelenggara negara, terlebih dalam keadaan darurat, harus dilaksanakan berdasarkan hukum yang pasti, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan.
3. Bahwa frasa “Menteri Pertama” dalam Pasal 3 ayat (2) menimbulkan ketidakpastian hukum karena menunjuk jabatan yang secara konstitusional sudah tidak dikenal lagi dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI 1945. Ketidakjelasan tersebut mengakibatkan warga negara tidak memperoleh kepastian mengenai siapa pejabat negara yang sesungguhnya berwenang memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam penetapan keadaan bahaya. Padahal, kejelasan mengenai organ negara yang menjalankan kewenangan tersebut merupakan bagian dari jaminan kepastian hukum sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
4. Bahwa ketidakjelasan komposisi badan pembantu Presiden tersebut juga menghilangkan kepastian mengenai siapa yang bertanggung jawab secara hukum apabila terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam penetapan keadaan bahaya. Akibatnya, warga negara kehilangan kepastian mengenai mekanisme akuntabilitas pejabat negara yang menggunakan kewenangan luar biasa tersebut. Kondisi demikian bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menghendaki setiap penggunaan kekuasaan harus dapat ditelusuri, diawasi, dan dipertanggungjawabkan.
5. Bahwa lebih jauh, keadaan bahaya secara yuridis memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan pembatasan terhadap

berbagai hak warga negara, termasuk pembatasan terhadap kebebasan bergerak, kebebasan berkumpul, maupun tindakan-tindakan lain yang berdampak langsung terhadap perlindungan diri dan rasa aman warga negara. Oleh karena itu, Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan jaminan kepada setiap orang atas perlindungan diri pribadi, rasa aman, dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Jaminan konstitusional tersebut hanya dapat diwujudkan apabila penggunaan kewenangan keadaan darurat dilaksanakan oleh organ negara yang jelas, sah, dan sesuai dengan struktur ketatanegaraan yang berlaku.

6. Bahwa keberadaan frasa “Menteri Pertama” juga menunjukkan bahwa komposisi badan pembantu Presiden masih menggunakan konstruksi kelembagaan pada masa berlakunya UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer. Padahal setelah berlakunya kembali UUD 1945 dan terlebih setelah Perubahan UUD NRI 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang sama sekali tidak mengenal jabatan Menteri Pertama. Oleh karena itu, mempertahankan nomenklatur tersebut berarti mempertahankan struktur kelembagaan yang tidak lagi sesuai dengan desain konstitusi yang berlaku.

**E. Bahwa Norma *A Quo Bertentangan dengan Prinsip Negara Hukum dan Prinsip Jaminan Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang Mencakup Hak Atas Perlindungan dari Perlakuan Kejam atau Penyiksaan (Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 28G Ayat (1) UUD NRI 1945)***

1. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung makna bahwa seluruh tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang jelas, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Bahwa salah satu prinsip utama negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) melalui norma yang jelas dan terukur. Bahwa selain itu, A.V. Dicey dalam bukunya *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885) juga menegaskan bahwa negara hukum (*Rule of Law*) mensyaratkan supremasi hukum (*supremacy of law*), yaitu seluruh tindakan pemerintah harus tunduk pada hukum dan tidak

boleh dijalankan berdasarkan kekuasaan yang arbitrer. Dicey menolak adanya kekuasaan yang tidak dibatasi hukum karena hal tersebut bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan membuka ruang kesewenang-wenangan negara. Oleh karena itu, kejelasan norma menjadi unsur penting dalam negara hukum, sebab tanpa adanya norma yang jelas dan pasti, maka batas kewenangan pemerintah menjadi kabur dan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie dalam *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010, hlm. 1–15, menjelaskan bahwa negara hukum modern pada hakikatnya dibangun di atas prinsip pembatasan kekuasaan negara melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly, konstitusi bukan hanya berfungsi sebagai dasar legitimasi kekuasaan, tetapi juga sebagai instrumen pembatas kekuasaan agar penyelenggaraan negara tetap berada dalam koridor hukum dan tidak melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, setiap norma yang memberikan kewenangan kepada negara harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tidak multitafsir, terutama dalam konteks penggunaan kewenangan luar biasa seperti keadaan darurat negara. Namun, Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru tidak memberikan batasan yang jelas mengenai struktur pengambilan keputusan, tidak memperbaiki sistem kelembagaan sesuai perkembangan konstitusi, serta membuka ruang tafsir yang luas dan tidak terkendali.

2. Bahwa akibatnya, norma tersebut berpotensi menciptakan kekuasaan tanpa batas yang jelas (*unstructured emergency power*), yang bertentangan dengan prinsip constitutionalism. Dalam perspektif teori negara hukum (*Rechtsstaat*), sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang jelas dan dapat dipertanggung jawabkan, kekuasaan negara harus tunduk pada hukum yang pasti dan tidak boleh bergantung pada interpretasi subjektif penguasa. Norma *a quo* justru membuka ruang interpretasi subjektif tersebut, karena Presiden dapat menafsirkan sendiri siapa yang dianggap sebagai pengganti dari

jabatan yang tidak ada lagi. Keadaan darurat memang memberikan kewenangan luar biasa kepada negara, tetapi kewenangan tersebut tetap harus berada dalam kerangka hukum yang jelas dan terukur. Bahwa oleh karena itu, norma *a quo* bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

3. Bahwa Norma *A Quo* berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dalam keadaan darurat, Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan diri dari ancaman ketakutan untuk berbuat dan tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”. Bahwa Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menjamin hak atas rasa aman dan perlindungan diri. Dalam keadaan darurat, negara memang dapat membatasi hak tertentu, tetapi pembatasan tersebut harus berdasarkan hukum yang jelas, dilakukan secara proporsional, dan memiliki dasar kelembagaan yang sah. Namun apabila struktur pelaksana kekuasaan darurat tidak jelas, maka keputusan yang diambil berpotensi tidak sah, tindakan negara dapat menjadi sewenang-wenang, dan hak warga negara tidak terlindungi secara efektif. Ketidakjelasan norma Pasal 3 ayat (2) secara langsung berdampak pada kerentanan pelanggaran HAM dalam situasi darurat. Menjamin hak setiap orang atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Bahwa dalam keadaan darurat, negara memang dapat melakukan pembatasan hak, namun pembatasan tersebut harus dilakukan berdasarkan hukum yang jelas, proporsional, dan akuntabel. Bahwa ketidakjelasan struktur kelembagaan dalam Pasal 3 ayat (2) tidak hanya menimbulkan ketidakpastian, tetapi juga membuka ruang bagi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

4. Oleh karena itu, dibutuhkan pengaturan yang lebih ketat dan jelas. Norma *a quo* justru sebaliknya, karena menyebutkan struktur yang sudah tidak relevan, tidak memberikan mekanisme pengawasan, serta

tidak mengatur batas kewenangan secara rinci. Hal ini berpotensi menimbulkan situasi di mana Presiden dapat menunjuk atau menafsirkan sendiri siapa yang dianggap sebagai “pengganti” dari jabatan yang tidak ada lagi, tanpa dasar hukum yang jelas. UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 lahir dalam konteks politik yang tidak demokratis dan tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai. Norma *a quo* berpotensi menciptakan kondisi yang bertentangan dengan prinsip constitutionalism, yaitu pembatasan kekuasaan melalui hukum.

**F. Bahwa Norma A Quo Tidak Sejalan dengan Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI 1945**

1. Bahwa dalam perkembangan teori konstitusi modern dikenal prinsip *constitutional morality*, yaitu kewajiban bagi penyelenggara negara untuk menjalankan kekuasaan berdasarkan nilai-nilai konstitusi, seperti keadilan, kepastian hukum, pembatasan kekuasaan, demokrasi, dan perlindungan hak asasi manusia. Konsep *constitutional morality* pertama kali diperkenalkan oleh George Grote dalam kajian mengenai demokrasi Yunani, kemudian dikembangkan lebih lanjut dalam pemikiran konstitusional modern oleh Dr. B.R. Ambedkar dalam perdebatan penyusunan Konstitusi India. Ambedkar menegaskan bahwa konstitusi tidak cukup dipahami hanya sebagai dokumen hukum formal, melainkan harus dijalankan dengan moralitas konstitusional (*constitutional morality*), yakni kepatuhan terhadap semangat, nilai, dan prinsip dasar konstitusi dalam penggunaan kekuasaan negara. Pandangan tersebut dapat ditemukan dalam *The Constituent Assembly Debates of India, Volume VII*, 4 November 1948, ketika Ambedkar menyatakan bahwa “*constitutional morality is not a natural sentiment*” sehingga harus dibangun dan dipelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam doktrin ini, konstitusi tidak hanya dipahami sebagai kumpulan norma tertulis, tetapi juga sebagai pedoman etik dalam penggunaan kekuasaan negara.

Namun demikian, Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru menunjukkan pengaturan yang tidak jelas, tidak adaptif, dan minim mekanisme pengawasan. Norma tersebut masih mempertahankan

struktur kelembagaan lama yang tidak lagi sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, tanpa memberikan parameter akuntabilitas maupun perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Ketidaksesuaian tersebut terlihat dari beberapa keadaan berikut:

- norma memberikan ruang penggunaan kewenangan darurat yang sangat luas tanpa batas yang jelas.
- tidak terdapat mekanisme pengawasan yang memadai terhadap penggunaan kekuasaan darurat.
- tidak tersedia jaminan perlindungan hak konstitusional masyarakat dalam pelaksanaannya.
- pengaturan lebih menitikberatkan pada perluasan kekuasaan negara daripada pembatasannya.

Padahal, dalam negara hukum demokratis, penggunaan kewenangan luar biasa tetap harus tunduk pada moralitas konstitusional (*constitutional morality*), sehingga kekuasaan negara tidak dijalankan secara semata-mata formalistik, melainkan tetap berorientasi pada perlindungan konstitusi dan hak warga negara. Oleh karena itu, norma *a quo* tidak hanya menimbulkan persoalan secara yuridis, tetapi juga bertentangan dengan nilai etik konstitusional dalam penyelenggaraan kekuasaan negara modern.

2. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menegaskan asas kejelasan rumusan, yakni setiap peraturan perundang-undangan harus dirumuskan secara jelas agar tidak menimbulkan penafsiran ganda. Dalam konteks Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959, penggunaan nomenklatur jabatan yang sudah tidak dikenal lagi dalam sistem ketatanegaraan sekarang menunjukkan bahwa norma *a quo* tidak disusun dengan rumusan yang cukup pasti, sehingga berpotensi menimbulkan keraguan dalam penerapannya. Norma *a quo* tidak sejalan dengan asas pembentukan peraturan yang baik karena tidak memberikan batas dan struktur yang terang bagi subjek pelaksana kewenangan negara. Dalam teori *living constitution*, hukum tata negara harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan

masyarakat dan kebutuhan konstitusional yang terus berubah. Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa konstitusi modern harus ditafsirkan secara progresif agar tetap relevan dengan perkembangan demokrasi dan perlindungan HAM. Oleh karena itu, keberadaan Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 menunjukkan bahwa norma *a quo* tidak lagi mencerminkan semangat pembaruan hukum nasional.

3. Bahwa dalam hukum positif yang berlaku sekarang, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri negara, dan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 menegaskan bahwa jumlah keseluruhan kementerian ditetapkan sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 juga menempatkan para menteri sebagai pembantu Presiden dalam urusan tertentu. Oleh karena itu, rujukan Pasal 3 ayat (2) kepada jabatan Menteri Pertama dan struktur pembantu Presiden yang khas masa lampau menunjukkan adanya ketidaksinkronan kelembagaan dengan sistem pemerintahan yang sekarang berlaku. Keadaan ini bukan hanya persoalan nomenklatur, melainkan menunjukkan bahwa norma *a quo* telah tertinggal dari perkembangan hukum tata negara yang berjalan saat ini.

#### **G. Pertentangan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 terhadap Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945**

1. Bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Norma konstitusi tersebut merupakan landasan utama penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Makna "menurut Undang-Undang Dasar" tidak hanya menunjukkan bahwa Presiden memperoleh kewenangan dari konstitusi, tetapi juga mengandung konsekuensi bahwa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus diselenggarakan berdasarkan struktur kelembagaan, mekanisme, dan hubungan kewenangan yang dibentuk oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, setiap pengaturan dalam undang-undang yang mengatur organ atau badan yang membantu Presiden menjalankan kewenangan pemerintahan harus tetap berada

- dalam kerangka konstitusi dan tidak boleh mempertahankan struktur kelembagaan yang sudah tidak lagi memperoleh legitimasi konstitusional.
2. Bahwa Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 mengatur bahwa Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dalam menjalankan kewenangannya pada keadaan bahaya dibantu oleh suatu badan yang salah satu anggotanya adalah "Menteri Pertama". Pengaturan tersebut merupakan refleksi dari konfigurasi ketatanegaraan pada saat Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 dibentuk, ketika sistem pemerintahan Indonesia masih dipengaruhi model parlementer yang mengenal jabatan Menteri Pertama sebagai kepala pemerintahan. Akan tetapi, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, sistem pemerintahan Indonesia ditegaskan sebagai sistem presidensial yang tidak lagi mengenal jabatan tersebut. Oleh karena itu, keberadaan frasa "Menteri Pertama" dalam norma *a quo* menunjukkan bahwa undang-undang masih mempertahankan struktur pemerintahan yang berasal dari sistem ketatanegaraan yang berbeda dengan sistem yang berlaku berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.
  3. Bahwa keberadaan frasa "Menteri Pertama" dalam Pasal 3 ayat (2) bukan hanya mempertahankan nomenklatur yang sudah tidak berlaku, tetapi juga menyebabkan norma *a quo* tetap merujuk pada struktur pemerintahan yang tidak lagi dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Akibatnya, Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 menjadi tidak selaras dengan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki agar pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan struktur pemerintahan sebagaimana ditentukan oleh konstitusi.

#### **H. Pertentangan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 terhadap Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945**

1. Bahwa Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pengaturan konstitusional mengenai hubungan antara Presiden dan para pembantunya dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pasal tersebut menegaskan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan bahwa menteri-menteri tersebut diangkat serta diberhentikan oleh Presiden. Pengaturan ini menunjukkan bahwa konstitusi telah

menentukan secara tegas struktur pembantu Presiden sebagai bagian dari pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, organ atau pejabat yang menjalankan fungsi membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki dasar konstitusional yang jelas dan selaras dengan ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

2. Bahwa Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 justru masih mencantumkan jabatan "Menteri Pertama" sebagai salah satu anggota badan yang membantu Presiden dalam penyelenggaraan keadaan bahaya. Padahal, jabatan tersebut tidak lagi dikenal dalam struktur pemerintahan Indonesia setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Berbeda dengan menteri-menteri negara yang memperoleh legitimasi langsung dari Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, jabatan "Menteri Pertama" tidak lagi memiliki landasan konstitusional untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Akibatnya, norma *a quo* mempertahankan susunan badan yang tidak lagi sepenuhnya sesuai dengan struktur pembantu Presiden sebagaimana ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945.
  3. Bahwa tetap dipertahankannya frasa "Menteri Pertama" dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 mengakibatkan norma *a quo* tidak lagi mencerminkan struktur pembantu Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, frasa tersebut menimbulkan ketidaksesuaian antara norma undang-undang dengan desain ketatanegaraan yang berlaku saat ini, sehingga keberadaannya bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
- I. Bahwa Norma A Quo Bertentangan dengan Doktrin Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kejelasan Norma dan Tidak Sejalan dengan Standar Pembatasan Hak dalam Keadaan Darurat Menurut Hukum Internasional**
1. Bahwa gagasan Gustav Radbruch mengenai tiga dasar hukum, yakni kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum, serta pandangan Lon Fuller bahwa hukum harus jelas, konsisten, dan tidak saling bertentangan. Bahwa gagasan Gustav Radbruch mengenai tiga dasar hukum, yakni kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*), serta pandangan Lon Fuller

bahwa hukum harus jelas, konsisten, dan tidak saling bertentangan, pada dasarnya menegaskan bahwa suatu norma hukum hanya dapat disebut sebagai hukum yang baik apabila memenuhi standar rasionalitas, keteraturan, dan kejelasan dalam penerapannya. Gustav Radbruch berpandangan bahwa hukum tidak cukup hanya memberikan kepastian formal, tetapi juga harus menjamin keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Namun demikian, dalam negara hukum modern, kepastian hukum tetap menjadi unsur fundamental karena tanpa adanya norma yang jelas dan pasti, maka hukum tidak dapat dijalankan secara adil maupun memberikan kemanfaatan yang nyata. Pemikiran tersebut dikemukakan Radbruch dalam karya terkenalnya "*Einführung in die Rechtswissenschaft (Introduction to Jurisprudence)*", yang kemudian banyak dirujuk dalam perkembangan filsafat hukum modern mengenai hubungan antara keadilan, kepastian, dan tujuan hukum. Bahwa pemikiran Gustav Radbruch tersebut juga dijelaskan lebih lanjut dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 19–21, yang menerangkan bahwa menurut Radbruch hukum selalu berdiri di atas tiga nilai dasar, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, di mana ketiganya harus berjalan secara seimbang dalam pembentukan maupun penerapan hukum. Dalam konteks negara hukum, kepastian hukum menjadi syarat penting agar masyarakat mengetahui secara jelas hak, kewajiban, dan batas kewenangan negara, sehingga tidak menimbulkan kesewenang-wenangan dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan. Bahwa selain itu, Lon L. Fuller dalam bukunya *The Morality of Law*, Yale University Press, 1964, menjelaskan bahwa suatu sistem hukum yang baik harus memenuhi prinsip-prinsip moralitas internal hukum (*inner morality of law*). Fuller menyebutkan sedikitnya delapan prinsip legalitas, antara lain hukum harus dirumuskan secara umum, diumumkan kepada publik, tidak berlaku surut secara sewenang-wenang, dirumuskan secara jelas, tidak saling bertentangan, dapat dilaksanakan, relatif stabil, dan terdapat kesesuaian antara aturan dengan pelaksanaannya. Menurut Fuller, apabila suatu norma dirumuskan secara kabur, kontradiktif, atau tidak

dapat dilaksanakan, maka norma tersebut kehilangan kualitasnya sebagai hukum karena gagal memberikan pedoman perilaku yang pasti bagi masyarakat maupun penyelenggara negara. Jika prinsip-prinsip itu dikaitkan dengan Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959, maka menjadi nyata bahwa norma *a quo* gagal memberi struktur yang terang mengenai siapa yang sah membantu Presiden dalam keadaan darurat. Akibatnya, norma tersebut tidak hanya menimbulkan ketidakpastian secara administratif, tetapi juga mengganggu keadilan prosedural dan kepatuhan terhadap asas negara hukum.

2. Bahwa dalam Pasal 4 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, tindakan derogasi dalam keadaan darurat hanya dapat dilakukan sejauh benar-benar diperlukan oleh keadaan yang mendesak, serta tidak boleh diskriminatif dan harus tetap berada dalam kerangka kewajiban hukum lainnya. Pedoman OHCHR (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*) juga menegaskan bahwa negara harus memberi tahu masyarakat mengenai ruang lingkup substansial, wilayah, dan waktu berlakunya tindakan darurat, serta merujuk pada *General Comment* No. 29 dan *Siracusa Principles* sebagai pedoman pembatasan. Norma *a quo* menjadi problematik karena memberikan kewenangan yang sangat luas tanpa menuntut standar transparansi, pembatasan temporal, dan parameter pengawasan yang memadai. Dalam keadaan demikian, pembatasan hak warga negara menjadi mudah melampaui batas yang dibenarkan oleh prinsip kebutuhan dan proporsionalitas.
3. Bahwa Pasal 3 ayat (3) UU No. 23 Prp Tahun 1959 memberi kewenangan kepada Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang untuk mengangkat menteri atau pejabat lain selain yang disebut dalam ayat (2) apabila dipandang perlu. Ketentuan ini, bila dibaca bersama ketidakjelasan komposisi badan pembantu pada ayat (2), membuka ruang diskresi yang sangat besar tanpa parameter objektif yang memadai. Dalam kerangka teori pembentukan hukum yang baik, diskresi seperti ini bertentangan dengan tuntutan kejelasan, kepastian, dan konsistensi norma sebagaimana ditegaskan dalam prinsip legal certainty dan ajaran Fuller tentang keterbacaan serta keterlaksanaan

hukum. Oleh karena itu, norma *a quo* patut dipandang memberi peluang lahirnya kewenangan yang terlalu elastis, sehingga sulit diawasi dan rawan ditafsirkan menurut kehendak penguasa semata.

**J. Bahwa Norma A Quo Berpotensi Menempatkan Pembatasan Hak Warga Negara di Luar Ukuran yang Proporsional dan Batasan Waktu (*Temporal Limitation*) dalam Pelaksanaan Kekuasaan Darurat**

1. Bahwa UU No. 23 Prp Tahun 1959 memberi kewenangan sangat luas kepada penguasa darurat, mulai dari penggeledahan, penyitaan, penahanan, pembatasan komunikasi, pembatasan rapat, sampai pengaturan mobilitas orang dan barang. Akan tetapi, keluasan kewenangan tersebut tidak diimbangi dengan struktur kelembagaan yang modern, mekanisme pengawasan yang memadai, dan kejelasan subjek yang menjalankannya. Dalam teori pembatasan hak, tindakan negara harus bersifat perlu, seimbang, dan terukur; sedangkan dalam standar OHCHR, negara wajib memastikan ruang lingkup dan durasi keadaan darurat diketahui publik secara jelas. Oleh sebab itu, norma *a quo* berpotensi menjadikan pembatasan hak konstitusional tidak lagi berada dalam koridor proporsionalitas, melainkan berubah menjadi pembatasan yang terlalu longgar dan rentan sewenang-wenang.
2. Bahwa salah satu prinsip fundamental dalam hukum keadaan darurat adalah adanya pembatasan waktu (*temporal limitation*) yang jelas dan tegas. Pembatasan waktu ini bertujuan untuk memastikan bahwa kewenangan luar biasa yang diberikan kepada negara tidak berlangsung tanpa kontrol dan tidak berubah menjadi kekuasaan permanen yang bersifat otoriter.
3. Dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak memberikan kejelasan mengenai durasi keterlibatan badan pembantu Presiden dalam keadaan darurat. Norma tersebut hanya mengatur komposisi, tanpa memberikan batas waktu, mekanisme evaluasi, maupun prosedur penghentian kewenangan. Akibatnya, terdapat potensi bahwa struktur kekuasaan darurat tersebut dapat berjalan tanpa batas waktu yang jelas, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum serta

membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan secara berkelanjutan.

Sebagaimana diatur dalam berbagai instrumen HAM, keadaan darurat harus bersifat sementara (*temporary*) dan tunduk pada evaluasi berkala. Ketidakhadiran prinsip ini dalam norma *a quo* menunjukkan bahwa ketentuan tersebut tidak memenuhi standar konstitusional modern.

**K. Bahwa Norma *A Quo* Tidak Mengatur Mekanisme Pengawasan oleh Lembaga Negara Lain**

1. Bahwa dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, setiap penggunaan kekuasaan negara, terlebih dalam keadaan darurat, harus tetap berada dalam kerangka *checks and balances*. Pengawasan oleh lembaga lain seperti DPR dan lembaga peradilan merupakan elemen penting untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan. Namun dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959, tidak terdapat pengaturan mengenai: 1. Peran DPR dalam mengawasi pelaksanaan keadaan darurat, 2. Peran lembaga yudikatif dalam menguji tindakan pemerintah, 3. Mekanisme akuntabilitas badan pembantu Presiden. Ketidadaan mekanisme pengawasan ini memperkuat posisi Presiden sebagai pemegang kekuasaan yang dominan tanpa kontrol yang memadai. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi konstitusional yang menempatkan kekuasaan negara dalam sistem saling mengawasi dan membatasi. Dengan demikian, norma *a quo* tidak hanya bermasalah secara struktural, tetapi juga secara sistemik, karena mengabaikan prinsip pengawasan kekuasaan.

**L. Bahwa Norma *A Quo* Tidak Memberikan Kejelasan Hubungan Kewenangan antara Sipil dan Militer dalam Keadaan Darurat dan Standar Objektif dalam Penunjukan dan Keterlibatan Pejabat**

1. Bahwa Pasal 3 ayat (2) mencampurkan unsur sipil dan militer dalam satu struktur badan pembantu Presiden tanpa memberikan kejelasan mengenai pembagian kewenangan, hirarki, maupun mekanisme koordinasi. Hal ini terlihat dari komposisi yang mencakup:
  - a. Menteri sipil.

- b. Kepala Staf Angkatan Darat, Laut, Udara.
- c. Kepala Kepolisian.

Namun norma tersebut tidak menjelaskan:

- a. Siapa yang memiliki kewenangan dominan
- b. Bagaimana hubungan komando antara sipil dan militer
- c. Bagaimana batas kewenangan masing-masing pihak

Dalam konteks negara demokrasi modern, prinsip supremasi sipil (*civilian supremacy*) merupakan pilar utama dalam pengelolaan kekuasaan negara, termasuk dalam keadaan darurat. Ketidakjelasan norma *a quo* berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan bahkan konflik antara institusi sipil dan militer. Dengan demikian, norma tersebut tidak sejalan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan berpotensi mengganggu stabilitas hukum dan politik dalam keadaan darurat.

2. Bahwa Pasal 3 ayat (2) tidak hanya bermasalah karena mencantumkan jabatan yang sudah tidak ada, tetapi juga karena tidak memberikan kriteria objektif mengenai:
  - a. Dasar penunjukan pejabat
  - b. Kapasitas atau kompetensi yang dibutuhkan
  - c. Parameter keterlibatan dalam pengambilan keputusan.

Norma tersebut bersifat *enumeratif* (menyebutkan nama jabatan), tetapi tidak *normatif* (tidak mengatur prinsip atau standar). Akibatnya, norma menjadi kaku di satu sisi, tetapi sekaligus membuka ruang tafsir yang luas di sisi lain. Dalam teori perundang-undangan, suatu norma harus bersifat general dan abstract, bukan sekadar menyebutkan struktur tanpa memberikan prinsip pengaturan. Ketidakhadiran standar ini memperlemah legitimasi keputusan yang diambil dalam keadaan darurat.

**M. Bahwa Norma *A Quo* Berpotensi Menimbulkan Konflik Norma (*Norm Conflict*) dalam Sistem Hukum Nasional dan Tidak Memberikan Perlindungan terhadap Prinsip *Due Process of Law***

1. Bahwa keberadaan Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 berpotensi menimbulkan konflik dengan berbagai peraturan

perundang-undangan lain yang mengatur struktur pemerintahan, antara lain:

- a. Undang-undang tentang kementerian negara
- b. Undang-undang tentang TNI dan Polri
- c. Serta sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI 1945.

Ketika norma yang lebih lama tidak disesuaikan dengan norma yang lebih baru, maka akan terjadi disharmoni yang berpotensi menimbulkan kebingungan dalam penerapan hukum. Dalam teori hierarki norma (*Hans Kelsen*), setiap norma harus selaras dengan norma yang lebih tinggi. Apabila suatu undang-undang tidak lagi sesuai dengan konstitusi, maka norma tersebut kehilangan legitimasi konstitusionalnya. Maka, norma *a quo* tidak hanya bermasalah secara internal, tetapi juga dalam relasinya dengan sistem hukum secara keseluruhan.

2. Bahwa dalam negara hukum, setiap tindakan negara yang membatasi hak warga negara harus dilakukan melalui prosedur hukum yang adil (*due process of law*). Prinsip ini mencakup:
  - a. Kejelasan kewenangan
  - b. Prosedur yang transparan
  - c. Adanya mekanisme keberatan atau pengujian

Namun dalam Pasal 3 ayat (2), ketidakjelasan struktur pelaksana kekuasaan darurat menyebabkan tidak adanya jaminan bahwa tindakan negara akan dilakukan melalui prosedur yang sah. Jika struktur pelaksana saja tidak jelas, maka prosedur yang dijalankan juga berpotensi tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Hal ini dapat berujung pada tindakan sewenang-wenang yang melanggar hak konstitusional warga negara.

**N. Bahwa Norma *A Quo* Tidak Responsif terhadap Prinsip *Good Governance* dan Bertentangan dengan Kebutuhan Reformasi Hukum Keadaan Darurat di Indonesia.**

1. Bahwa dalam perkembangan hukum administrasi modern, dikenal prinsip *good governance*, yang meliputi: transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum dan partisipasi. Namun norma Pasal 3 ayat (2) tidak mencerminkan prinsip-prinsip tersebut, karena tidak transparan dalam

menentukan struktur kekuasaan, tidak akuntabel karena tidak ada mekanisme pengawasan dan tidak memberikan kepastian hukum. Norma *a quo* tidak hanya bertentangan dengan UUD 1945, tetapi juga dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

2. Bahwa dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, terdapat kebutuhan mendesak untuk melakukan reformasi terhadap hukum keadaan darurat agar sesuai dengan prinsip demokrasi dan perlindungan HAM. Hal ini menunjukkan bahwa norma *a quo* bukan hanya bermasalah secara teoritis, tetapi juga telah diakui secara luas sebagai norma yang memerlukan pembaruan. Maka daripada itu, pengujian konstitusional terhadap Pasal 3 ayat (2) menjadi penting sebagai bagian dari upaya memperbaiki sistem hukum nasional.

**O. Bahwa Norma A Quo Tidak Memenuhi Kejelasan Struktur Kekuasaan dan Kelembagaan dalam Hukum Keadaan Darurat**

1. Bahwa dalam doktrin hukum tata negara darurat modern, setiap tindakan negara dalam keadaan darurat wajib memenuhi prinsip *necessity* dan *proportionality*. Prinsip tersebut menegaskan bahwa kewenangan luar biasa yang diberikan kepada negara hanya dapat digunakan sepanjang benar-benar diperlukan untuk mengatasi keadaan yang mengancam keselamatan negara, serta tidak boleh melampaui kebutuhan yang mendesak tersebut. Akan tetapi, Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 masih mencantumkan jabatan Menteri Pertama sebagai bagian dari badan pembantu Presiden dalam keadaan darurat. Keadaan tersebut menimbulkan persoalan konstitusional karena jabatan tersebut sudah tidak dikenal lagi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Poin-poin permasalahan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:
  - a. Norma *a quo* masih menggunakan struktur ketatanegaraan lama yang berasal dari sistem parlementer, sedangkan Indonesia saat ini menganut sistem presidensial.
  - b. Penggunaan nomenklatur jabatan yang sudah tidak berlaku menimbulkan ketidakjelasan mengenai siapa yang secara sah menjalankan fungsi tersebut dalam keadaan darurat.

- c. Ketidakjelasan subjek hukum tersebut berpotensi menimbulkan kekosongan hukum operasional (*legal vacuum*) dalam pelaksanaan keadaan darurat.
  - d. Norma *a quo* tidak memenuhi prinsip lex certa dan kepastian hukum karena tidak memberikan kejelasan mengenai struktur pelaksana kewenangan negara.
2. Bahwa dalam praktik ketatanegaraan modern, keadaan darurat dikenal memiliki beberapa tingkatan, antara lain keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, dan keadaan perang. Masing-masing tingkatan tersebut memiliki karakteristik ancaman, struktur kewenangan, serta mekanisme pengambilan keputusan yang berbeda. Namun demikian, Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru menggunakan satu model struktur kelembagaan yang bersifat umum dan seragam. Permasalahan tersebut tampak dalam beberapa hal berikut:
- a. Norma *a quo* tidak membedakan struktur kewenangan berdasarkan tingkat ancaman yang dihadapi negara.
  - b. Tidak terdapat penyesuaian kelembagaan terhadap karakteristik masing-masing jenis keadaan darurat.
  - c. Pengaturan yang bersifat seragam berpotensi menimbulkan ketidakefektifan dalam penanganan keadaan darurat yang berbeda-beda.
  - d. Norma tersebut tidak memenuhi prinsip *appropriateness of regulation* karena tidak responsif terhadap kebutuhan pengaturan yang kontekstual dan adaptif.
3. Bahwa Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak memberikan batasan yang jelas mengenai jenis tindakan yang dapat dilakukan dalam keadaan darurat. Norma *a quo* tidak mengatur sektor apa saja yang dapat dibatasi maupun parameter objektif untuk menentukan urgensi tindakan negara. Kondisi ini membuka ruang penggunaan kewenangan darurat secara luas di luar kebutuhan yang sebenarnya. Dalam negara hukum, kewenangan luar biasa harus dibatasi secara ketat agar tidak berubah menjadi tindakan sewenang-wenang. Oleh

karena itu, norma *a quo* berpotensi bertentangan dengan prinsip legalitas dan pembatasan kekuasaan negara.

4. Bahwa dalam praktik hukum tata negara, keadaan darurat memiliki beberapa tingkatan seperti darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru menggunakan satu model kelembagaan yang bersifat umum dan seragam tanpa membedakan karakter ancaman yang dihadapi negara. Norma tersebut tidak memberikan penyesuaian terhadap kebutuhan kelembagaan yang berbeda pada setiap jenis keadaan darurat. Akibatnya, pengaturan menjadi tidak adaptif dan berpotensi menimbulkan ketidakefektifan dalam penanganan keadaan darurat.
5. Bahwa Pasal 3 ayat (2) hanya menyebutkan komposisi pejabat yang tergabung dalam badan pembantu Presiden tanpa mengatur hubungan kerja, mekanisme koordinasi, maupun prosedur pengambilan keputusan di antara lembaga yang terlibat. Ketiadaan pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan konflik antar institusi negara. Dalam keadaan darurat yang membutuhkan respons cepat dan terkoordinasi, ketidakjelasan tersebut justru dapat memperlambat pengambilan keputusan negara.
6. Bahwa ketidakjelasan struktur kelembagaan dan luasnya ruang diskresi dalam Pasal 3 ayat (2) membuka peluang terjadinya *abuse of power*. Presiden dapat menafsirkan sendiri pihak yang dianggap sah menjalankan fungsi tertentu tanpa dasar hukum yang jelas. Kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip *constitutionalism* yang menempatkan kekuasaan negara dalam kerangka pembatasan hukum dan pengawasan demokratis.

**P. Bahwa Norma A Quo Tidak Memenuhi Prinsip Negara Hukum dan Good Governance dalam Hukum Keadaan Darurat**

1. Bahwa perkembangan hukum administrasi negara modern menempatkan prinsip *good governance* sebagai dasar utama dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, termasuk dalam keadaan darurat. Prinsip tersebut meliputi transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum, profesionalitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Prinsip tersebut meliputi transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum,

profesionalitas, serta larangan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Dalam konsepsi negara hukum demokratis, penggunaan kewenangan oleh pemerintah tidak hanya harus sah secara formal berdasarkan peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, proporsional, dan dapat diawasi secara hukum maupun politik. Oleh karena itu, setiap bentuk penggunaan kekuasaan negara, terlebih dalam situasi darurat yang memungkinkan adanya perluasan kewenangan pemerintah, wajib dibatasi oleh prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik agar tidak berkembang menjadi kekuasaan yang arbitrer. Bahwa prinsip *good governance* tersebut berkembang dalam hukum administrasi modern sebagaimana dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon dkk. Dalam buku Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta: *Gadjah Mada University Press*, 2011, hlm. 270–276, yang menerangkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), antara lain asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas keterbukaan, asas profesionalitas, dan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Menurut Hadjon, asas-asas tersebut merupakan instrumen penting untuk membatasi penggunaan kewenangan administrasi negara agar tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum dan perlindungan hak warga negara. Bahwa prinsip *good governance* juga ditegaskan dalam dokumen internasional yang diterbitkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) berjudul *Governance for Sustainable Human Development* (1997), yang menyebutkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya *rule of law*, *transparency*, *accountability*, *responsiveness*, *effectiveness*, dan *participation* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam perspektif tersebut, kejelasan struktur kewenangan negara menjadi syarat utama agar tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan demokratis, termasuk ketika negara berada dalam situasi darurat. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak mencerminkan prinsip-prinsip tersebut karena hanya mengatur

struktur formal badan pembantu Presiden tanpa mengatur standar administrasi pemerintahan yang baik. Adapun bentuk ketidaksesuaian norma *a quo* dengan prinsip *good governance* antara lain:

- a. tidak adanya mekanisme akuntabilitas penggunaan kewenangan darurat.
- b. tidak adanya kewajiban transparansi dalam pengambilan keputusan.
- c. tidak adanya standar administratif mengenai penggunaan diskresi.
- d. tidak adanya mekanisme pengawasan terhadap tindakan pejabat negara.

Dalam doktrin hukum administrasi modern, *good governance* merupakan bagian dari asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus tunduk pada asas kepastian hukum, kecermatan, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Akan tetapi, norma *a quo* tidak memberikan jaminan bahwa kekuasaan darurat dijalankan secara hati-hati dan bertanggung jawab. Dengan demikian, norma tersebut bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik dalam negara hukum demokratis.

2. Bahwa transparansi merupakan prinsip fundamental dalam negara demokrasi modern. Dalam keadaan darurat sekalipun, negara tetap berkewajiban memberikan informasi yang memadai kepada publik mengenai dasar, tujuan, ruang lingkup, dan dampak kebijakan yang diambil. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak mengatur kewajiban keterbukaan informasi dalam kerja badan pembantu Presiden. Ketidakjelasan tersebut tampak dari:
  - a. tidak adanya kewajiban pengumuman keputusan kepada publik;
  - b. tidak adanya kewajiban menjelaskan dasar pertimbangan tindakan darurat.
  - c. tidak adanya mekanisme publikasi kebijakan yang membatasi hak warga negara.

- d. tidak adanya kewajiban evaluasi terbuka terhadap penggunaan kekuasaan darurat.

Padahal dalam prinsip negara hukum modern, transparansi merupakan syarat untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Jeremy Bentham menyatakan bahwa keterbukaan merupakan “jiwa keadilan” (*publicity is the very soul of justice*) karena kekuasaan yang tertutup cenderung melahirkan tindakan sewenang-wenang. Selain itu, prinsip keterbukaan informasi juga menjadi bagian dari hak konstitusional warga negara dalam Pasal 28F UUD 1945.

Dengan demikian, norma *a quo* berpotensi menciptakan pemerintahan darurat yang tertutup dan sulit diawasi masyarakat.

3. Bahwa dalam negara demokrasi konstitusional, setiap penggunaan kekuasaan negara wajib dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak mengatur bagaimana badan pembantu Presiden mempertanggungjawabkan keputusan yang diambil dalam keadaan darurat.

Ketiadaan akuntabilitas tersebut terlihat dari:

- a. tidak adanya kewajiban pelaporan kepada DPR.
- b. tidak adanya mekanisme evaluasi terhadap tindakan darurat.
- c. tidak adanya mekanisme pengawasan masyarakat.
- d. tidak adanya prosedur pemeriksaan apabila terjadi penyalahgunaan kewenangan.

Dalam doktrin *constitutionalism*, kekuasaan negara hanya dapat dijalankan apabila berada dalam sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang jelas. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum demokratis mensyaratkan adanya mekanisme kontrol terhadap setiap penggunaan kekuasaan negara, termasuk dalam kondisi luar biasa. Selain itu, menurut teori *checks and balances* Montesquieu, kekuasaan yang tidak diawasi akan cenderung disalahgunakan. Oleh karena itu, keadaan darurat tidak dapat dijadikan alasan untuk menghilangkan prinsip pertanggungjawaban kekuasaan negara. Dengan demikian, norma *a quo* bertentangan dengan prinsip akuntabilitas publik dalam negara demokratis. Bahwa pemikiran mengenai pentingnya pembatasan dan pengawasan

terhadap kekuasaan negara dijelaskan oleh Montesquieu dalam karya monumentalnya *De l'esprit des lois (The Spirit of Laws)*, terjemahan Anne M. Cohler dkk., Cambridge University Press, 1989, khususnya Buku XI Bab VI, yang menjelaskan bahwa kebebasan politik hanya dapat terjamin apabila kekuasaan negara dibagi dan diawasi satu sama lain. Montesquieu menyatakan bahwa “*power should be a check to power*”, karena setiap pemegang kekuasaan memiliki kecenderungan untuk menyalahgunakan kewenangannya apabila tidak dibatasi oleh mekanisme pengawasan yang efektif. Oleh karena itu, dalam negara demokratis, kekuasaan negara tidak boleh dijalankan secara absolut, termasuk dalam keadaan darurat sekalipun. Bahwa lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie dalam buku *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 123–131, menjelaskan bahwa prinsip konstitusionalisme modern pada hakikatnya bertujuan membatasi kekuasaan negara melalui konstitusi agar tidak berkembang menjadi kekuasaan yang sewenang-wenang. Menurut Jimly, dalam negara hukum demokratis setiap penggunaan kewenangan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, politik, dan moral konstitusional. Bahkan dalam keadaan darurat, prinsip pengawasan kekuasaan tetap harus berjalan karena kondisi luar biasa justru membuka potensi penyalahgunaan kekuasaan yang lebih besar. Bahwa pemikiran serupa juga dikemukakan oleh Carl J. Friedrich dalam buku *Constitutional Government and Democracy*, Boston: Ginn and Company, 1950, hlm. 150–158, yang menegaskan bahwa esensi constitutional government terletak pada adanya pembatasan kekuasaan melalui mekanisme hukum dan pertanggungjawaban publik. Friedrich menjelaskan bahwa kekuasaan negara yang tidak tunduk pada kontrol hukum akan mengarah pada pemerintahan otoriter (arbitrary government), sebab tidak terdapat instrumen yang mampu mengoreksi tindakan penguasa. Bahwa dalam konteks hukum tata negara darurat, Oren Gross dan Fionnuala Ní Aoláin dalam buku *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006, hlm. 55–68, menegaskan bahwa keadaan darurat tidak boleh

dipahami sebagai ruang kosong hukum (legal vacuum) yang membebaskan pemerintah dari mekanisme pengawasan. Menurut mereka, justru dalam situasi darurat diperlukan sistem akuntabilitas yang lebih kuat karena pemerintah memperoleh kewenangan yang lebih luas dibanding keadaan normal. Oleh karena itu, struktur kewenangan negara dalam keadaan darurat harus diatur secara jelas, pasti, dan dapat diawasi agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan terhadap hak-hak warga negara.

4. Bahwa dalam situasi darurat, kelompok rentan seperti anak-anak, perempuan, penyandang disabilitas, dan masyarakat miskin seringkali menjadi pihak yang paling terdampak oleh kebijakan negara. Oleh karena itu, hukum modern menuntut adanya pengaturan yang memastikan perlindungan terhadap kelompok-kelompok tersebut, terutama dalam situasi pembatasan hak akibat keadaan darurat. Namun demikian, Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak memuat pertimbangan apapun terkait perlindungan kelompok rentan dalam struktur pengambilan keputusan darurat. Hal tersebut tampak dari:
  - a. tidak adanya kewajiban mempertimbangkan dampak kebijakan terhadap kelompok rentan;
  - b. tidak adanya mekanisme perlindungan HAM dalam pengambilan keputusan;
  - c. tidak adanya representasi kepentingan masyarakat sipil dalam struktur darurat;
  - d. tidak adanya standar perlindungan sosial dalam pelaksanaan kewenangan darurat.

Dalam perkembangan hukum HAM modern, prinsip *equality before the law* dan *non-discrimination* mengharuskan negara memberi perhatian khusus kepada kelompok yang rentan terdampak kebijakan negara. Prinsip tersebut juga sejalan dengan konsep *welfare state* yang menempatkan perlindungan masyarakat sebagai tujuan utama negara hukum. Dengan demikian, norma *a quo* menunjukkan ketidakpekaan terhadap aspek keadilan sosial dan perlindungan HAM dalam keadaan darurat.

5. Bahwa dalam perkembangan teori konstitusi modern dikenal prinsip *constitutional morality*, yaitu kewajiban bagi penyelenggara negara untuk menjalankan kekuasaan berdasarkan nilai-nilai konstitusi seperti keadilan, kepastian hukum, pembatasan kekuasaan, dan perlindungan hak asasi manusia, bukan semata-mata berdasarkan legalitas formal. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru memuat pengaturan yang tidak jelas, tidak terstruktur, dan minim mekanisme pengawasan sehingga membuka ruang penggunaan kewenangan yang terlalu luas dalam keadaan darurat. Norma *a quo* juga tidak memberikan jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara maupun sistem akuntabilitas yang memadai terhadap tindakan pemerintah. Akibatnya, pengaturan tersebut lebih mencerminkan perluasan kekuasaan daripada pembatasan kekuasaan sebagaimana dikehendaki dalam negara hukum demokratis. Dengan demikian, norma *a quo* tidak hanya menimbulkan persoalan secara yuridis, tetapi juga bertentangan dengan nilai moral konstitusional yang menjadi dasar penyelenggaraan negara modern.
6. Bahwa suatu norma hukum dalam negara hukum demokratis harus memenuhi prinsip rasionalitas hukum, yaitu memiliki hubungan yang logis antara tujuan pengaturan, struktur kelembagaan, dan mekanisme pelaksanaannya. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru mempertahankan struktur kelembagaan yang sudah tidak dikenal lagi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia modern, khususnya mengenai jabatan Menteri Pertama. Keadaan tersebut menyebabkan norma *a quo* tidak lagi memiliki hubungan rasional dengan sistem pemerintahan presidensial yang berlaku setelah amandemen UUD 1945. Akibatnya, norma tersebut menjadi tidak operasional dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan kekuasaan darurat negara. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa suatu norma dapat dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 apabila norma tersebut tidak lagi rasional, tidak memiliki kepastian, dan tidak dapat diterapkan secara adil dalam praktik ketatanegaraan. Oleh karena itu, keberadaan norma *a quo*

telah kehilangan relevansi konstitusionalnya dalam sistem hukum nasional saat ini.

7. Bahwa UUD 1945 sebagai *living constitution* harus dipahami sebagai konstitusi yang berkembang secara dinamis mengikuti perubahan masyarakat, perkembangan demokrasi, dan kebutuhan ketatanegaraan modern. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan seharusnya menyesuaikan diri dengan perkembangan sistem konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 masih mempertahankan struktur kelembagaan lama yang sudah tidak relevan, termasuk penggunaan nomenklatur jabatan yang tidak lagi dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Selain itu, norma *a quo* juga belum menyesuaikan diri dengan penguatan sistem presidensial, prinsip *checks and balances*, serta perkembangan perlindungan HAM dalam negara hukum modern. Akibatnya, norma tersebut tetap terjebak dalam pendekatan historis masa lalu dan tidak mampu menjawab kebutuhan ketatanegaraan yang berkembang secara progresif. Dengan demikian, norma *a quo* tidak mencerminkan semangat pembaruan hukum nasional maupun perkembangan interpretasi konstitusi modern di Indonesia.
8. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya, antara lain Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, menegaskan bahwa norma hukum harus dirumuskan secara jelas, tidak multitafsir, dan dapat dilaksanakan secara pasti agar memenuhi prinsip kepastian hukum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 justru menggunakan struktur kelembagaan yang tidak lagi dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Norma tersebut juga tidak memberikan mekanisme substitusi maupun penyesuaian kelembagaan yang jelas. Akibatnya, norma *a quo* menimbulkan ketidakjelasan subjek hukum, ketidakpastian kewenangan, serta ketidakjelasan struktur pelaksana kekuasaan darurat negara.

9. Bahwa prinsip *due process of law* menghendaki agar setiap tindakan negara dilakukan berdasarkan prosedur yang jelas, kewenangan yang sah, serta mekanisme pengawasan yang dapat diuji secara hukum. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak memberikan kejelasan mengenai:

- a. mekanisme pengambilan keputusan;
- b. status hukum keputusan badan pembantu Presiden;
- c. bentuk pertanggungjawaban pejabat;
- d. serta mekanisme pengujian terhadap tindakan darurat.

Akibatnya, tindakan negara yang dilakukan berdasarkan norma *a quo* berpotensi kehilangan dasar prosedural yang jelas dan membuka ruang tindakan sewenang-wenang yang bertentangan dengan prinsip negara hukum.

10. Bahwa Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 hanya mengatur keberadaan badan pembantu Presiden dalam keadaan darurat tanpa memberikan penjelasan yang memadai mengenai kedudukan konstitusional, ruang lingkup kewenangan, maupun bentuk tanggung jawab dari badan tersebut. Norma *a quo* tidak menjelaskan apakah badan tersebut hanya bersifat konsultatif, koordinatif, atau memiliki kewenangan pengambilan keputusan yang mengikat. Selain itu, tidak terdapat pengaturan mengenai batas pertanggungjawaban masing-masing pejabat yang tergabung di dalamnya apabila terjadi penyalahgunaan kewenangan atau pelanggaran hak warga negara dalam pelaksanaan keadaan darurat. Ketidakjelasan tersebut berpotensi menimbulkan kekaburan hukum dalam praktik ketatanegaraan, khususnya terkait legitimasi tindakan negara yang dilakukan atas nama keadaan darurat. Dalam prinsip negara hukum modern, setiap organ negara harus memiliki dasar kewenangan, batas tugas, dan bentuk pertanggungjawaban yang jelas agar penggunaan kekuasaan tetap dapat dikontrol secara konstitusional. Dengan demikian, norma *a quo* tidak memenuhi prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

11. Bahwa kejelasan struktur, kewenangan, dan mekanisme pengambilan keputusan merupakan unsur penting dalam pelaksanaan kebijakan

negara, terutama dalam keadaan darurat yang menuntut tindakan cepat dan tepat. Namun Pasal 3 ayat (2) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tidak memberikan pengaturan yang jelas mengenai tata cara kerja badan pembantu Presiden, hubungan antar pejabat di dalamnya, maupun mekanisme penetapan keputusan darurat. Ketidakjelasan tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran, tumpang tindih kewenangan, serta konflik institusional dalam praktik pelaksanaan keadaan darurat. Selain itu, masyarakat juga menjadi tidak memperoleh kepastian mengenai siapa pihak yang bertanggung jawab atas kebijakan yang diambil dalam situasi darurat. Dalam doktrin legal certainty, suatu norma hukum harus dirumuskan secara jelas agar dapat dipahami dan diterapkan secara konsisten. Oleh karena itu, norma *a quo* berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana dijamin dalam UUD 1945.

12. Bahwa perkembangan demokrasi konstitusional dan perlindungan hak asasi manusia menuntut agar hukum keadaan darurat di Indonesia disusun berdasarkan prinsip negara hukum modern, penghormatan HAM, pembatasan kekuasaan, serta mekanisme pengawasan yang efektif. Namun UU No. 23 Prp Tahun 1959, khususnya Pasal 3 ayat (2), masih mempertahankan pendekatan lama yang bersifat sentralistik, tidak adaptif terhadap perkembangan konstitusi, dan tidak selaras dengan sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa norma *a quo* tidak lagi memadai sebagai dasar hukum penyelenggaraan keadaan darurat dalam negara demokrasi modern. Oleh karena itu, pengujian konstitusional terhadap norma *a quo* menjadi penting sebagai bagian dari pembaruan hukum nasional dan penguatan prinsip negara hukum demokratis di Indonesia.

#### **IV. Petitum**

Berdasarkan alasan-alasan hukum dan konstitusional di atas, maka para Pemohon dalam hal ini memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk dapat memutus hal-hal sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan nomenklatur “Menteri Pertama” dalam Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai bahwa komposisi badan pembantu Presiden dalam keadaan darurat harus disesuaikan dengan struktur kelembagaan negara yang berlaku saat ini berdasarkan UUD NRI 1945.
3. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-6, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Salinan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Satu Naskah;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya;
3. Bukti P-3 : Fotokopi halaman Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;

5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa atas nama Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI.

**[2.3]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* norma Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

1908, selanjutnya disebut dengan UU 23/Prp/1959) terhadap UUD NRI Tahun 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

### **Kedudukan Hukum Pemohon**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon I sampai dengan Pemohon VI sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VI mengajukan pengujian konstitusionalitas norma Pasal 3 ayat (2) UU 23/Prp/1959, yang menyatakan sebagai berikut:
 

“Dalam melakukan penguasaan keadaan darurat sipil/keadaan darurat militer/keadaan perang, Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

  1. Menteri Pertama;
  2. Menteri Keamanan/Pertahanan;
  3. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
  4. Menteri Luar Negeri;
  5. Kepala Staf Angkatan Darat;
  6. Kepala Staf Angkatan Laut;
  7. Kepala Staf Angkatan Udara;
  8. Kepala Kepolisian Negara;”
2. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VI menerangkan memiliki hak konstitusional, yang antara lain dijamin dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VI menerangkan kedudukan hukum sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang menganggap dirugikan hak konstitusionalnya karena penggunaan nomenklatur “Menteri Pertama” pada Pasal 3 ayat (2) UU 23/Prp/1959 menimbulkan ketidakpastian hukum karena menggunakan istilah jabatan tidak lagi dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak

memiliki dasar konstitusional dalam struktur pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1) serta ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

4. Bahwa sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI memiliki perhatian dalam aspek akademik untuk memastikan bahwa peraturan hukum yang berlaku tidak hanya sah secara resmi, tetapi juga sejalan dengan ketentuan konstitusi secara substansial.
5. sejak norma tersebut berlaku, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI sebagai warga negara yang memahami substansi pengaturan Undang-Undang *a quo* telah berada dalam situasi ketidakpastian hukum mengenai perlindungan hak-hak konstitusionalnya apabila sewaktu-waktu Presiden menetapkan keadaan bahaya berdasarkan ketentuan tersebut. Mengingat kewenangan menetapkan keadaan bahaya merupakan kewenangan konstitusional Presiden yang dapat dijalankan setiap saat apabila dipandang memenuhi syarat menurut penilaiannya, maka keberadaan norma yang mengandung berbagai kekeliruan konstitusional telah menimbulkan rasa khawatir, ketidakpastian, dan ancaman yang nyata terhadap jaminan pelaksanaan hak-hak konstitusional Para Pemohon. Dengan demikian, kerugian tersebut telah bersifat aktual karena dirasakan secara langsung sepanjang norma *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.
6. Bahwa sekalipun Mahkamah berpendapat kerugian sebagaimana diuraikan di atas belum dapat dikualifikasikan sebagai kerugian yang bersifat aktual, setidaknya seluruh kerugian konstitusional yang didalilkan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI telah memenuhi karakter sebagai kerugian yang bersifat potensial. Potensi tersebut bukan merupakan dugaan yang bersifat abstrak ataupun spekulatif, melainkan konsekuensi hukum yang secara logis, rasional, dan menurut penalaran yang wajar akan muncul apabila Undang-Undang *a quo* diberlakukan pada saat Presiden menetapkan keadaan bahaya. Oleh karena itu, hubungan kausal antara berlakunya norma *a quo* dengan potensi kerugian konstitusional Pemohon I sampai dengan Pemohon VI merupakan hubungan yang nyata dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.
7. Bahwa apabila permohonan ini dikabulkan, maka pembentuk undang-undang dapat melakukan penyesuaian terhadap pengaturan keadaan bahaya agar sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial yang berlaku. Dengan

demikian, kerugian konstitusional Pemohon I sampai dengan Pemohon VI berupa ketidakselarasan norma dengan konstitusi, ketidakpastian hukum, serta potensi terganggunya perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana didalilkan dalam permohonan ini diharapkan tidak akan terjadi lagi di masa yang akan datang.

Berdasarkan seluruh uraian yang dikemukakan dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI telah dapat menjelaskan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Namun, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak dapat membuktikan dalam kaitan dengan uraian anggapan kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi akibat berlakunya norma Pasal 3 ayat (2) UU 23/Prp/1959 yang dimohonkan pengujian. Setelah mencermati dengan saksama uraian anggapan kerugian hak konstitusional yang diuraikan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI dikaitkan dengan bukti yang diajukan, Mahkamah tidak menemukan adanya bukti yang meyakinkan Mahkamah bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VI sebagai mahasiswa program studi ilmu hukum pada Universitas Negeri Surabaya, secara aktual atau setidaknya-tidaknya potensial dirugikan hak konstitusionalnya akibat keberlakuan norma pasal yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut, secara khusus ihwal adanya uraian argumentasi yang menyatakan berlakunya norma Pasal 3 ayat (2) UU 23/Prp/1959 tersebut yang menciptakan ketidakpastian hukum karena penggunaan nomenklatur jabatan menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon I sampai dengan Pemohon VI berupa adanya ketidakpastian hukum dan kecemasan akan perlindungan hak bilamana norma *a quo* diterapkan. Namun, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak dapat membuktikan keterkaitan antara anggapan ketidakpastian hukum tersebut terhadap aktivitas atau kegiatan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI yang hanya membuktikan dirinya sebagai mahasiswa program studi ilmu hukum. Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak secara jelas menguraikan dan membuktikan bentuk aktivitas yang telah atau akan dilakukan yang menunjukkan kepedulian atau perhatian terhadap isu konstitusional yang terkandung dalam alasan pengujian norma *a quo*, sehingga keberlakuan norma yang dimohonkan

pengujian dapat memberikan dampak nyata terhadap pelaksanaan hak Pemohon I sampai dengan Pemohon VI selaku warga negara Indonesia yang beraktivitas sebagai mahasiswa.

Oleh karena itu, uraian Pemohon I sampai dengan Pemohon VI mengenai anggapan bahwa norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik ketatanegaraan sehingga menimbulkan kerugian hak konstitusional Pemohon I sampai dengan Pemohon VI, baik secara aktual maupun potensial tidak meyakinkan Mahkamah mengenai adanya hubungan sebab akibat yang dalam batas penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi karena keberlakuan norma yang dimohonkan pengujian. Menurut Mahkamah, kualifikasi Pemohon I sampai dengan Pemohon VI sebagai warga negara Indonesia dan sebagai mahasiswa tanpa ada uraian atau bukti pendukung lainnya mengenai aktivitas mereka yang berkaitan dengan isu konstitusionalitas pada norma yang dimohonkan pengujian tidak serta-merta dapat membuktikan adanya potensi kerugian hak konstitusional yang disebabkan keberlakuan norma yang mengatur nomenklatur suatu jabatan dalam norma undang-undang, dalam hal ini norma Pasal 3 ayat (2) UU 23/Prp/1959.

Berdasarkan uraian fakta hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak dapat menguraikan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional yang dialami atau potensial dialami oleh Pemohon I sampai dengan Pemohon VI sebagai akibat berlakunya norma Pasal 3 ayat (2) UU 23/Prp/1959 yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, mengingat syarat-syarat anggapan kerugian hak konstitusional sebagaimana dikehendaki dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 serta putusan-putusan selanjutnya bersifat kumulatif, maka dengan tidak terpenuhi salah satu syarat dimaksud dengan sendirinya tidak terpenuhi seluruh syarat yang dikehendaki dan oleh karenanya tidak ada relevansinya lagi mempertimbangkan syarat selebihnya. Dengan demikian, tidak terdapat keraguan bagi Mahkamah untuk menyatakan bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI (selanjutnya disebut para

Pemohon) tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo*.

**[3.6]** Menimbang bahwa meskipun Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, namun oleh karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut permohonan para Pemohon.

**[3.7]** Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

#### **4. KONKLUSI**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

**[4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

**[4.2]** Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[4.3]** Permohonan para Pemohon tidak dipertimbangkan lebih lanjut.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### **5. AMAR PUTUSAN**

##### **Mengadili:**

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Adies Kadir, dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **delapan**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh tiga**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, selesai diucapkan pukul **14.00 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Adies Kadir, dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Saldi Isra**

**ttd.**

**M. Guntur Hamzah**

**ttd.**

**Ridwan Mansyur**

**ttd.**

**Adies Kadir**

**ttd.**

**Daniel Yusmic P. Foekh**

**ttd.**

**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**

**Arsul Sani**

**ttd.**

**Liliek Prisbawono Adi**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Ery Satria Pamungkas**



Plt. Panitera  
Wiryanto - NIP 196406051988031001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.