



2021

LAPORAN PENELITIAN

URGENSI MENDESAIN ULANG HUKUM NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT

MAHKAMAH KONSTITUSI

**Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
2021**



**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI**

LAPORAN HASIL PENELITIAN

**URGENSI MENDESAIN ULANG HUKUM NEGARA DALAM
KEADAAN DARURAT**

Tim Peneliti:

Ketua	: Alboin Pasaribu, S.H., M.H.	(19890906 201402 1 001)
Anggota	: Dr. Irfan Nur Rachman, S.H., M.H.	(19810802 200712 1 001)
	Bisariyadi, S.H., LL.M.	(19790103 200604 1 003)
	M. Lutfi Chakim, S.H., LL.M.	(19890908 201501 1 001)

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGKAJIAN PERKARA,
DAN PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

2021

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	4
A. Latar Belakang	4
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Kepustakaan	11
E. Metodologi	13
F. Sistematika Penelitian	14
G. Jadwal Penelitian	15
H. Rencana Anggaran	15
I. Tim Penelitian	16
	17
BAB II TEORI DAN PARAMETER NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT SERTA STUDI PERBANDINGAN DI BEBERAPA NEGARA	
A. State of Exception	17
B. Keadaan Bahaya dan/atau Keadaan Darurat	30
C. Kegentingan yang memaksa	33
D. Studi Perbandingan dengan beberapa negara	35
	41
BAB III EVALUASI DASAR PENETAPAN KEADAAN BAHAYA	
A. Fakta Empiris Penetapan Keadaan Darurat/Bahaya	41
B. Evaluasi Penetapan Keadaan Bahaya berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	51
	52
BAB IV KONSEP IDEAL PENGATURAN DAN PENGUJIAN HUKUM NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT	
A. Penyempurnaan Substansi Pengaturan tentang Keadaan Darurat/Bahaya	52
B. Periodeisasi/Batasan waktu	55
C. Standar Pembatasan Hak Asasi Manusia	56
D. Pengujian Peraturan Darurat	

BAB V PENUTUP	58
A. Kesimpulan	61
B. Saran	62

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Munculnya virus Covid-19 telah memusatkan perhatian dunia pada isu penting yang mengintai sudut gelap mengenai hak prerogatif pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan negara dalam keadaan darurat. Penggunaan kekuatan darurat presiden baik di tingkat nasional maupun internasional bertujuan untuk menangani penyebaran virus Covid-19 yang sangat cepat.¹

Dalam perspektif hukum, terdapat beragam cara yang dilakukan oleh negara-negara dalam menyikapi dan merespons pandemi Covid-19. Ada negara yang memberlakukan *state emergency law* sebagai reaksi meredam penyebaran Covid-19 dan memulihkan kondisi perekonomian dan ada pula yang tidak. Negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa pun merespons secara beragam kondisi ini sesuai dengan hukum domestik mereka masing-masing.² Polandia merupakan salah satu negara yang tergabung dalam Uni Eropa yang mengatur ihwal kondisi darurat dalam konstitusinya dan diuraikan secara rinci dalam suatu undang-undang. Namun demikian, instrument hukum dalam keadaan darurat tidak diterapkan pada pandemi Covid-19. Oleh karena Polandia menerapkan kerangka hukum "*state of epidemic*" yang tidak ada aturannya dalam kontitusi untuk membatasi hak asasi manusia. Pertimbangannya, apabila dalam menyikapi pandemi Covid-19 dipersamakan dengan keadaan darurat akibat bencana alam, maka secara otomatis akan menunda pemilihan Presiden. Suatu hal yang dihindari oleh Pemerintah Polandia.³

Berbeda dengan Polandia, Denmark dan Jerman tidak memiliki aturan-aturan yang jelas terkait keadaan darurat. Namun di Jerman, peran pemerintah federal cukup penting sebagai upaya koordinasi dan mengambil respons yang sama dalam mengatasi pandemi Covid-19. Sementara di Denmark, meskipun tidak ada kerangka konstitusional yang kuat untuk menangani krisis akibat pandemi Covid-19, namun pada 13 Maret 2020 parlemen Denmark memberlakukan hukum darurat yang

¹ Hingga bulan Juli 2021, negara yang telah terpapar Covid-19 sebanyak 222 negara. Lihat situs <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

² https://democracy-reporting.org/dri_publications/emergency-measures-and-the-rule-of-law-in-the-age-of-covid-19/, diakses pada tanggal 28 Juli 2021.

³ *Ibid.*

memberikan akses yang luas kepada otoritas kesehatan masyarakat dan melakukan penegakan hukum yang membatasi akses kepada lembaga-lembaga publik dan transportasi umum. Kebijakan ini menimbulkan kontroversi di Publik Denmark. Sebagian pengamat mengatakan bahwa hal ini merupakan tindakan ekstrem yang diambil oleh Kopenhagen setelah perang dunia kedua. Pada bagian lain, di Prancis, apabila pernyataan *state of emergency* telah diumumkan, maka Presiden memiliki kewenangan mengambil alih kekuasaan tanpa pengecualian.⁴

Sementara itu di Indonesia, pada 31 Maret 2020, Presiden Jokowi merespons dampak pandemi Covid-19 sebagai "suatu kegentingan memaksa", sehingga segera mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Kemudian, pada 13 April 2020, Presiden Joko Widodo mengumumkan secara resmi penetapan pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 19 sebagai bencana nasional. Sebelumnya pada 10 April 2020, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menetapkan "Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)" dalam tenggang waktu 14 hari dan akan diperpanjang dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi terkini. Beberapa daerah juga memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang meliputi pembatasan kegiatan ekonomi, kegiatan keagamaan, dan kegiatan sosial.⁵

Muhadjir Effendi, Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan mengatakan bahwa saat ini, Pemerintah tengah dalam situasi darurat militer karena harus menghadapi pandemi Covid-19 yang tidak kasat mata. Pernyataan Muhadjir Effendi terkait status Indonesia saat ini yang dianggapnya berada pada masa darurat perang mendapatkan reaksi beragam dari publik.⁶ Ada yang pro tetapi

⁴ *Ibid.*

⁵ Arief Hidayat, "Cita Hukum dan The Living State's Ideology", Makalah ini disampaikan dalam acara Seminar Hukum dan Publikasi Nasional (serumpun) ke-2 Tahun 2020 dengan tema "Transformasi Cita Hukum Mewujudkan Indonesia Maju", secara online pada 9-10 September 2020 di Universitas Bangka Belitung, Pangkal Pinang.

⁶ <https://nasional.tempo.co/read/1484264/muhadjir-sebut-indonesia-darurat-militer-ppp-mungkin-hanya-slip-of-tongue>, diakses pada 27 Juli 2021.

banyak pula yang kontra. Arsul Sani, anggota DPR dari Partai Persatuan Pembangunan menilai pernyataan Muhadjir sebagai *slip of tongue*. Menurut Arsul, Muhadjir sebenarnya hendak menjelaskan bahwa Indonesia saat ini tengah menghadapi keadaan darurat kesehatan akibat pandemi Covid-19. Dalam kondisi ini, militer turun tangan membantu penanganan pandemi. Pendapat Arsul Sani ini senada dengan pernyataan Mahfud MD, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan yang mengatakan bahwa darurat militer yang dimaksud disini bukanlah dalam arti stipulasi hukum⁷, melainkan karena darurat kesehatan. Dalam kerangka inilah militer turut serta membantu dalam penanganan pandemi Covid-19.⁸ Pendapat Muhadjir ini muncul salah satunya dikarenakan biasanya makna hukum darurat saat ini yang hanya didasarkan pada politik hukum suatu undang-undang yang lahir pada 1959.

Konstitusi memberikan hak prerogatif kepada pemerintah untuk menetapkan “negara dalam keadaan darurat” dalam situasi ketika suatu negara menghadapi krisis yang berdampak luas.⁹ Namun demikian, konstitusi tidak secara spesifik menentukan situasi krisis seperti apa yang dapat memicu dikeluarkannya kebijakan darurat. Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar penentuan negara dalam keadaan darurat biasanya mencakup keadaan perang, ancaman terhadap keamanan nasional, bencana alam, keruntuhan ekonomi, dan darurat kesehatan seperti pandemi Covid-19.¹⁰

Secara umum, pengertian keadaan darurat bagi negara memiliki 3 (tiga) unsur penting yang harus dipenuhi secara kumulatif, yaitu: *pertama*, adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); *kedua*, adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan *ketiga*, adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.¹¹ Kemudian negara dianggap menghadapi “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) Ada krisis (*crisis*), dan

⁷ Arti darurat militer dalam stipulasi hukum berarti militer turun tangan dalam menghadapi pemberontakan bersenjata dari dalam negeri.

⁸ <https://nasional.tempo.co/read/1484231/darurat-militer-covid-mahfud-md-ada-kedaruratan-kesehatan-militer-perlu-turun/full&view=ok>, diakses pada 27 Juli 2021.

⁹ Dyzenhaus, D. (2006). *The constitution of law: Legality in a time of emergency*. Cambridge University Press.

¹⁰ Ginsburg, T., & Versteeg, M. (2020). The bound executive: Emergency powers during the pandemic.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm. 207-208.

(2) Kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.¹²

Dalam menghadapi situasi darurat tersebut, peraturan perundang-undangan yang tersedia dianggap tidak dapat menyediakan mekanisme yang cepat untuk menghadapi kondisi darurat yang tak terduga.¹³ Sedangkan cabang kekuasaan negara yang diberikan kewenangan untuk mengatasi keadaan darurat adalah lembaga eksekutif. Hanya cabang eksekutif yang memiliki informasi, ketegasan, dan kecepatan untuk menanggapi krisis.¹⁴ Hal ini karena pemerintah memiliki sumber daya dan karakteristik khusus yang memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang lebih cepat, fleksibel, dan tegas dengan memberlakukan kekuasaan darurat sebagai langkah efektif untuk menangani keadaan bahaya.¹⁵

Secara konstitusional, ketentuan mengenai kewenangan penetapan keadaan darurat diatur dalam Pasal 12 UUD 1945, "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang*". Pasal ini memberikan kewenangan bagi Presiden sebagai kepala negara untuk menetapkan negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*).¹⁶ Selain itu, Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*". Ketentuan tersebut dianggap sebagai pasal yang berbicara mengenai kemungkinan presiden untuk melahirkan peraturan pemerintah pengganti

¹² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat studi Hukum FH UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 158-159. Lihat juga Ni'matul Huda, Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, Oktober 2010, hlm. 6.

¹³ Clement Fatovic, *Outside the Law: Emergency and Executive Power*, (JHU Press, 2009).

¹⁴ Ginsburg, T., & Versteeg, M. *Loc.Cit.*

¹⁵ Clement Fatovic, *Outside the Law: Emergency and Executive Power*, (JHU Press, 2009).

¹⁶ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50 No. 2 (2020), hlm. 426.

undang-undang yang juga sering dianggap dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan yang memiliki problem kedaruratan.¹⁷

Sebagai turunan Pasal 12 dan 22 ayat (1) UUD 1945 tersebut, kemudian disahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya (Perppu No. 23 Tahun 1959),¹⁸ Pasal 1 angka 1 menyatakan:

- (1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:
 1. keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
 2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
 3. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.¹⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat 3 (tiga) situasi yang dapat dijadikan dasar bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya, yaitu Darurat Sipil, Darurat Militer dan Darurat Perang. Namun, mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keadaan "darurat sipil, militer, dan perang" bukanlah hal yang mudah. Apalagi dalam perkembangannya situasi darurat tidak hanya mencakup tiga hal tersebut, namun juga mencakup darurat keamanan, krisis ekonomi atau keuangan negara, terjadinya bencana alam yang besar, dan bahkan yang saat ini dihadapi oleh banyak negara yaitu darurat kesehatan berupa pandemi Covid-19. Di sinilah letak problema yuridis Perppu No. 23 Tahun 1959 yang hanya mengklasifikasikan keadaan darurat hanya ke dalam tiga kriteria sebagaimana dimaksud di atas. Padahal varian dari kedaruratan saat ini amat beragam dan berkembang pesat.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 424-425.

¹⁸ Lahirnya UU Keadaan Bahaya meringkas dan mencabut semua peraturan perundang-undangan yang serupa terdahulu, termasuk Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 yang juga mengatur keadaan bahaya.

¹⁹ Pasal 1 angka 1 Perppu No. 23 Tahun 1959.

Konsep hukum tata negara darurat sebagaimana didasarkan pada Perppu No. 23 Tahun 1959 mengundang kita untuk meninjau kembali secara akademik mengenai relevansi Perppu tersebut dengan perkembangan terkini mengenai dasar penetapan negara dalam keadaan darurat. Dengan demikian, penelitian ini bermaksud untuk memberikan kontribusi baru terhadap perkembangan ilmu hukum tata negara darurat.

Kewenangan untuk menetapkan Perppu dalam menghadapi keadaan darurat merupakan kewenangan subjektif konstitusional yang diberikan kepada Presiden. Oleh karena itu, diperlukan pertimbangan obyektif yang menekankan adanya kebutuhan mendesak yang secara jelas mendefinisikan suatu negara menghadapi keadaan darurat tersebut, di mana pemerintah kemudian dapat menggunakan hak prerogatifnya untuk mengeluarkan Perppu.

Namun demikian, kewenangan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan darurat juga mencakup isu penting mengenai perlindungan hak asasi manusia, seperti pembatasan kebebasan beragama, berbicara, berkumpul dan berserikat. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah sejauh mana pembatasan nilai-nilai fundamental demokrasi dan hak konstitusional warga negara tersebut dapat dibenarkan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat? dan jika dapat dibenarkan, sejauh mana pemerintahan yang demokratis tidak menyalahgunakan kewenangannya dan berubah menjadi rezim otoriter. Apakah konten dan materi muatan yang secara nyata mereduksi hak konstitusional warga negara yang diatur dalam hukum darurat dilakukan tanpa batasan waktu tertentu atau berlaku limitative? Disinilah letak problema teoretisnya dimana dalam kondisi darurat pemerintah dapat membuat suatu aturan yang melanggar konstitusi dan mengurangi hak asasi manusia. Padahal Pemerintah seharusnya menjunjung tinggi konstitusi sebagai hukum tertinggi dan melindungi serta memenuhi hak asasi manusia. Oleh karena itu, terdapat kekhawatiran global bahwa selain dapat menggunakan kekuasaan darurat, pemerintah juga berpotensi untuk menyalahgunakannya.²⁰

²⁰ Pozen, D. E., & Scheppele, K. L. (2020). Executive underreach, in pandemics and otherwise. *American Journal of International Law*, 114(4), 608-617.

Terhadap kekhawatiran tersebut, peradilan harus memainkan peran penting dalam melindungi hak konstitusional warga negara baik dalam situasi normal maupun krisis. Hal tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya Mahkamah Konstitusi yaitu untuk menjaga agar seluruh kebijakan pemerintah tetap diselenggarakan berdasarkan konstitusi. Kewenangan penting pengujian konstitusional undang-undang terhadap konstitusi (*judicial review*) yang dimiliki Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan untuk melindungi hak asasi manusia baik dalam kondisi normal maupun krisis.²¹ Melalui kewenangan ini, hakim konstitusi tentu memiliki tugas yang rumit untuk menyeimbangkan antara hak fundamental warga negara dengan otoritas pemerintah yang bertujuan untuk menangani keadaan darurat. Dengan demikian, penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis efektivitas *judicial review* sebagai mekanisme perlindungan hak konstitusional warga negara selama negara dalam keadaan darurat.

Berdasarkan latar belakang di atas, topik yang akan di ajikan dalam penelitian ini adalah mengenai “pembentukan dan pengujian konstitusional terhadap peraturan darurat”. Terdapat beberapa alasan objektif mengapa penelitian ini penting untuk dilakukan, yaitu:

1. Perlunya dilakukan rekonseptualisasi hukum tata negara darurat, sehingga tidak terbatas pada tiga kondisi kedaruratan, yaitu Darurat Sipil, Darurat Militer dan Darurat Perang sebagaimana diatur dalam Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan bahaya;
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian konstitusionalitas Perppu yang perlu dikaji lebih jauh mengingat Perppu merupakan manifestasi dari bentuk hukum tata negara darurat yang berasal dari Pasal 12 UUD 1945 tentang keadaan bahaya maupun yang berasal dari Pasal 22 UUD 1945, sehingga menjadi jelas apakah ada Perppu yang dapat diuji atau ada Perppu juga yang tidak dapat diuji.
3. Standar Mahkamah Konstitusi dalam menilai sejauh mana pembatasan nilai-nilai fundamental demokrasi dan hak konstitusional warga negara dapat dibenarkan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat;

²¹ Issacharoff, S. (2019). Judicial Review in Troubled Times: Stabilizing Democracy in a Second-Best World. *NCL Rev.*, 98, 1.

4. Literatur hukum tata negara darurat di Indonesia masih sangat minim. Oleh karena itu, penelitian ini bermaksud untuk memberikan kontribusi baru terhadap perkembangan ilmu hukum tata negara darurat.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, terdapat tiga rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana relevansi konsepsi hukum negara dalam keadaan darurat yang saat ini berlaku?
2. Bagaimana parameter negara dalam keadaan darurat berdasarkan teori, instrumen internasional, dan praktik di negara lain?
3. Bagaimana konsep ideal pengaturan dan pengujian hukum negara dalam keadaan darurat?

C. TUJUAN

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji relevansi konsepsi hukum negara dalam keadaan darurat yang saat ini berlaku.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji parameter negara dalam keadaan darurat berdasarkan teori, instrumen internasional, dan praktik di negara lain.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji konsep ideal hukum negara dalam keadaan darurat.

D. TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Literatur yang membahas tentang hukum tata negara darurat di Indonesia masih belum banyak. Literatur utama yang sering dijadikan rujukan ketika membahas hal ini adalah "Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia" karya Herman Sihombing (1996). Buku ini mengulas secara konseptual definisi, sistematika, sumber-sumber hukum tata negara darurat, kedudukan penguasa darurat hingga prospek hukum tata negara darurat di masa mendatang. Menurutnya, ada empat unsur yang harus ada dalam lingkup hukum tata negara darurat, yaitu (i) adanya

bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa; (ii) upaya biasa, pranata umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggulangi bahaya yang ada; (iii) kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut agar kembali ke dalam kehidupan normal; dan (iv) wewenang luar biasa dan hukum tata negara darurat itu adalah untuk sementara waktu saja sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi. Pada pokoknya buku ini membedah pengaturan keadaan bahaya atau darurat dalam undang-undang yang pernah berlaku di Indonesia, khususnya UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya beserta perubahannya. Oleh karena UU tersebut sudah usang (*verouderd*), ia menyarankan sudah saatnya hukum keadaan darurat itu berakar dari kehidupan sosial-budaya dan adat-istiadat bangsa Indonesia agar lebih dihayati sebagai kaidahnya sendiri.

Buku Jimly Asshiddiqie yang berjudul "Hukum Tata Negara Darurat" (2007) lebih lengkap dan mutakhir dari sebelumnya. Buku yang ditulis oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi ini mengemukakan pentingnya studi hukum tata negara darurat sebagai "*early warning system*" untuk mencegah jangan sampai prinsip-prinsip demokrasi yang diterapkan mengalami kegagalan. Ia menjelaskan prinsip-prinsip dasar, berbagai kasus yang pernah terjadi, norma hukum dan prosedur pemberlakuan keadaan darurat menurut UUD 1945 dan undang-undang terkait, seperti UU Keadaan Bahaya, UU Penanggulangan Bencana, serta UU Mobilisasi dan Demobilisasi. Ihwal siapa yang bertanggung jawab dan bagaimana peranan parlemen serta pengadilan dalam keadaan darurat juga diuraikan di dalamnya. Untuk melengkapinya, buku ini juga membahas hukum keadaan darurat di berbagai negara dan konteks hukum internasional dalam keadaan darurat.

Dalam bentuk jurnal, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19" oleh Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni (Jurnal Hukum dan Pembangunan, 2020) membedakan model pengaturan kedaruratan dalam UUD 1945 dengan pengaturan dalam berbagai undang-undang. Dengan membedah maksud 'keadaan bahaya' menurut Pasal 12 UUD 1945 dan 'kegentingan yang memaksa' dalam Pasal 22 UUD 1945 serta kedaruratan lain yang diatur dalam beberapa undang-undang, tulisan ini menyimpulkan bahwa skema

hukum kedaruratan memiliki karakter masing-masing. Aktivasi kedaruratan berdasarkan undang-undang lebih unggul karena kekuasaan penguasa darurat menjadi lebih fokus kepada jenis kedaruratannya dan tidak banyak prosedur demokrasi dan pemenuhan hak asasi yang disimpangi, sehingga dalam penanganan Covid-19 di Indonesia tidak perlu adanya represi kebebasan berekspresi.

Melalui artikel "Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege" (Cornell International Law Journal, 2005), William Feldman membandingkan penerapan kekuasaan darurat di Amerika Serikat dan Prancis. Persamaan di antara kedua model ini pada dasarnya *Martial Law* dan *State of Siege* didesain untuk memberi kebebasan bagi eksekutif untuk menanggulangi krisis secara efektif dan dalam waktu singkat. Adapun perbedaan keduanya terletak pada landasan konstitusional, peran pengadilan, peran parlemen, mahkamah militer, dan kebebasan individu. Dengan menganggap bahwa model Prancis lebih mampu menghadapi berbagai problem, ia menyarankan keterlibatan parlemen di masa darurat dapat ditingkatkan mengingat besarnya upaya untuk mengadakan amandemen Konstitusi Amerika Serikat.

Berkaitan dengan kekuasaan eksekutif di masa pandemi, Tom Ginsburg dan Mila Versteeg dalam "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic" (2020) melakukan evaluasi terhadap kekuasaan eksekutif di masa pandemi berkenaan dengan dasar hukum dan peranan legislatif serta pengadilan. Pada pokoknya artikel ini beranggapan bahwa teori konvensional yang didasarkan pada satu kondisi darurat tertentu, khususnya keamanan nasional, tidak lagi sesuai dengan kondisi kontemporer. Oleh karenanya, perlu memasukkan jenis-jenis kondisi darurat lain seperti pandemi Covid-19 yang dihadapi oleh seluruh negara saat ini.

E. METODOLOGI

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif²² yang menganalisis secara kualitatif tentang pembentukan dan pengujian peraturan darurat. Sumber data diperoleh melalui studi pustaka dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan primer berupa kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam UUD 1945,

²² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2005), hlm. 45-46.

peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait hukum tata negara darurat. Literatur pendukung yang bersumber dari buku, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya juga digunakan untuk mendapatkan kejelasan mengenai bahan primer tersebut.

Dengan memakai bahan hukum primer tersebut, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statutory*), pendekatan konseptual (*conceptual*), pendekatan perbandingan dengan beberapa negara lain (*comparative*) dan pendekatan kasus (*case*) yang ditangani oleh mahkamah konstitusi atau institusi sejenis juga digunakan untuk mencari format ideal dalam pembentukan dan pengujian peraturan darurat.

Selain melakukan penelusuran literatur, pengumpulan data juga akan dilakukan melalui wawancara atau diskusi kelompok terpusat (*focus group discussion*) terhadap beberapa narasumber yang mendalami topik penelitian ini. Oleh karena itu, lokasi penelitian meliputi tempat peneliti berdomisili (Jakarta) dan lokasi narasumber yang dituju. Sehubungan dengan pandemi Covid-19, wawancara atau diskusi kelompok terpusat dapat dilakukan melalui *Zoom* atau aplikasi sejenis.

F. SISTEMATIKA PENELITIAN

Penelitian ini terdiri dari lima bab. Bab I akan menguraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual seperti membahas konsep hukum negara dalam keadaan darurat di Indonesia yang digunakan untuk menganalisis objek penelitian akan dijelaskan pada bab awal ini. Kemudian, tinjauan kepustakaan dan metodologi penelitian juga akan dipaparkan pada bab ini.

Sementara itu, Bab II secara spesifik akan mengevaluasi keadaan bahaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya dan peraturan lain yang berkaitan dengan keadaan bahaya.

Selanjutnya, Bab III akan menguraikan parameter negara dalam keadaan darurat berdasarkan teori dan instrumen internasional. Kemudian melakukan studi

perbandingan mengenai kasus-kasus pengujian peraturan darurat di beberapa negara.

Kemudian, Bab IV akan mengusulkan substansi mengenai konsep ideal negara dalam keadaan darurat yang perlu diatur dalam peraturan mengenai penetapan keadaan bahaya yang baru.

Bab V sebagai bab terakhir akan menyajikan kesimpulan yang dihasilkan dari penelitian ini dan saran yang memuat rekomendasi mengenai konsep ideal pembentukan dan pengujian peraturan darurat.

G. JADWAL PENELITIAN

Penelitian ini akan dijadwalkan mulai Juni hingga Desember 2021. Namun demikian, karena terdapat pandemi global "Covid-19", maka jadwal penelitian akan diatur secara fleksibel berdasarkan kebutuhan.

No	Uraian Kegiatan	Jun	Jul	Agst	Sep	Okt	Nov	Des
1.	Penyusunan Proposal							
2.	Seminar Proposal							
3.	Inventarisasi dan penelusuran literatur dan putusan-putusan MK							
4.	Analisis dan Penulisan Penelitian							
5.	Seminar Tengah Hasil Penelitian							
6.	Pelaksanaan <i>Focus Group Discussion</i>							
7.	Penyusunan Laporan Akhir Penelitian							
8.	Seminar Akhir Laporan Penelitian							

H. RENCANA ANGGARAN

Penelitian ini memiliki rencana anggaran dengan total sebesar Rp 49.015.000,- (empat puluh sembilan juta lima belas ribu rupiah). Alokasi terbesar digunakan untuk pelaksanaan FGD. Berikut rincian anggaran dalam penelitian ini.

I	BELANJA BAHAN										915,000
	a. Persiapan/ Proposal Penelitian										
	Penggandaan	10	buah	x	1	proposal	x	30	Lembar	300	90,000
	Penjilidan	10	buah	x	1	proposal				10,000	100,000
	b. Laporan Antara										

	Penggandaan	10	buah	x	1	proposal	x	75	Lembar	300	225,000
	Penjilidan	10	buah	x	1	proposal				10,000	100,000
	a. Laporan Akhir/ Seminar Hasil										
	Penggandaan	10	buah	x	1	proposal	x	100	Lembar	300	300,000
	Penjilidan	10	buah	x	1	proposal				10,000	100,000
II	JASA PROFESI (52121)										17,500,000
	FGD/Wawancara Ahli										
	Honor narasumber, ahli, pakar	3	org	x	4	jam	x	1	Keg	1,400,000	16,800,000
	Honor moderator	1	org	x	1	sesi	x	1	Keg	700,000	700,000
III	BELANJA PERJALANAN DINAS										30,600,000
	SPD Peneliti Wawancara Ahli	4	org	x	1	keg				2,400,000	9,600,000
	Paket Meeting	70	org	x	1	keg				300,000	21,000,000
JUMLAH											49,015,000

I. TIM PENELITIAN

Tim peneliti berjumlah 4 (empat) orang dengan susunan sebagai berikut:

Ketua	: Alboin Pasaribu, S.H., M.H.	(19890906 201402 1 001)
Anggota	: Dr. Irfan Nur Rachman, S.H., M.H.	(19810802 200712 1 001)
	Bisariyadi, S.H., LL.M.	(19790103 200604 1 003)
	M. Lutfi Chakim, S.H., LL.M.	(19890908 201501 1 001)

BAB II

TEORI DAN PARAMETER NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT SERTA STUDI PERBANDINGAN DI BEBERAPA NEGARA

A. Teori "State of Exception"

Sebagai sebuah istilah, *state of exception* sulit untuk ditemukan padanan dalam Bahasa Indonesia dengan maksud untuk penerjemahannya. Oleh sebab itu, istilah *state of exception* secara sengaja tetap akan digunakan dalam bagian pembahasan selanjutnya.

Pertanyaan yang mungkin mengemuka dalam benak pembaca adalah mengapa menggunakan teori *state of exception* dalam penelitian yang mengambil tema utama mengenai keadaan darurat? Mengapa tidak menggunakan istilah yang lebih populer, seperti *state of emergency* dan apa kaitannya antara *state of exception* dengan *state of emergency*?

Bagian ini menitikberatkan pada pembahasan teoritis yang menjadi kerangka dalam pembahasan persoalan penelitian. Keadaan darurat identik dengan beragam istilah yang masing-masing, sejatinya, mengandung konsep yang berbeda. Dalam bahasa Indonesia, khususnya dalam konteks istilah hukum yang pernah digunakan, keadaan darurat seringkali disinonimkan dengan istilah "keadaan bahaya",²³ "kegentingan memaksa"²⁴ atau ada juga yang menggunakan istilah "Hukum Tata Negara Darurat".²⁵ Pembahasan mengenai konsep yang terkandung dalam istilah-istilah tersebut akan diuraikan pada bagian kerangka konseptual. Pada pembahasan di bagian ini istilah keadaan darurat dan keadaan bahaya secara sengaja digunakan secara bergantian sebagai padanan untuk dimaksudkan dalam pemahaman yang sama. Pepadanan istilah-istilah itu pada konsep-konsep yang berasal dari negara lain pun bisa menimbulkan kebingungan. Dalam bahasa Inggris, dikenal istilah-istilah seperti *state of exception* [*Ausnahmezustand* – bahasa Jerman], *state of*

²³ Pasal 12 UUD 1945.

²⁴ Pasal 22 UUD 1945.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara ...*, *Op.Cit.*, hlm. 7. Lihat juga Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djembatan, 1996), hlm.28. Sihombing membedakan antara Hukum Tata Negara Darurat Subyektif dan Obyektif. Keadaan bahaya adalah bagian dari Hukum Tata Negara Darurat Subjektif yang sifatnya tidak tertulis dan penggunaannya merupakan ranah kekuasaan eksekutif sedangkan Hukum Tata Negara Darurat Objektif merupakan aturan tertulis yang digunakan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut.

emergency,²⁶ *emergency powers*,²⁷ *state of siege* [*état de siege* – bahasa Perancis], atau *martial law*. Istilah-istilah ini harus digunakan secara hati-hati sebab, secara konseptual, memiliki makna yang berbeda.

Keadaan bahaya, di Indonesia, sering dipadankan dengan sebutan *state of emergency* dalam bahasa Inggris. Penting untuk menjadi catatan bahwa *state* dalam frasa itu merujuk pada makna keadaan dan bukan dimaksudkan pada arti sebuah entitas atas badan hukum bernama negara. Acap kali, *state of emergency* dipersepsikan sebagai “negara dalam bahaya”. Dalam konteks penerjemahan demikian, seolah negara dan rakyat dalam posisi yang berhadapan. Pada titik inilah muncul kerumitan dalam perumusan teori mengenai keadaan darurat.

Keadaan darurat merupakan suatu pengecualian dari kondisi normal yang dialami negara. Dalam konstruksi negara demokratis, kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun demikian, negara yang direpresentasikan oleh pemerintah (penguasa) yang menjalankan mandat kedaulatan dalam keadaan-keadaan tertentu dapat mengambil alih kekuasaan secara penuh demi mengembalikan ketertiban dan menjaga keamanan serta keutuhan negara. Pengecualian demikian merupakan celah yang dalam praktek sejarah dimanfaatkan oleh rezim untuk mempertahankan kekuasaan secara otoritarian. Sebagai contoh adalah rezim Nazi Hitler pada periode Weimar di Jerman.

Celah itu pun terbuka dalam konteks penafsiran sepihak atas instrumen hukum internasional dari rezim yang berkuasa untuk memanfaatkan kondisi keadaan darurat. Sebagai contoh, Konvensi Internasional atas Hak-Hak Sipil dan Politik memberi peluang kepada pemerintah bahwa pada saat darurat publik yang mengancam keutuhan negara, diperkenankan untuk mengurangi hak-hak dan kebebasan warga negara. Pasal 4(1) dari Konvensi menyebutkan bahwa “*In time of public emergency which threatens the life of the nation* [huruf tegak sebagai penegasan] ... *the States Parties to the present Covenant may take measures*

²⁶ Joan Fitzpatrick, *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency* (1994); Claudio Grossman, *States of Emergency: Latin America and the United States*, in *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad* (Louis Henkin & Albert J. Rosenthal eds., 1990)

²⁷ Ergun ÖZBUDUN and Mr. Mehmet TURHAN, *emergency Power*, VENICE COMMISSION, *Science and technique of democracy* No. 12, Strasbourg, 1995, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012-e)

derogating from their obligations." Sayangnya, tafsir atas frasa "ancaman atas keutuhan negara" cenderung dimanfaatkan sebagai celah oleh penguasa. Ancaman atas keutuhan negara, seringkali ditafsirkan termasuk juga kritik rakyat kepada pemerintah karena kewenangan dan kebijakannya sehingga dianggap mengancam kedudukan penguasa.²⁸ Adapun bentuk ancaman yang dimaksud sangat beragam mulai dari ancaman dari luar berupa provokasi negara lain untuk perang maupun dari dalam dengan adanya perang saudara atau bentuk-bentuk pemberontakan yang melibatkan kekerasan maupun tanpa kekerasan, seperti kudeta.²⁹

Beragam teori telah dikemukakan dalam konteks mengapa negara, dalam hal ini pemerintah (penguasa) cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan dengan cara menekan warga negaranya hingga sampai pada tahap melanggar hak-hak dasar. Salah satu teori mengedepankan bahwa alasan pemerintah melakukan hal tersebut adalah karena para tokoh politik memang berpotensi dan memiliki keinginan untuk menekan dan terbuka kesempatan untuk mewujudkan keinginannya itu.³⁰

Dalam rangka mengantisipasi celah tafsir yang dapat disalahgunakan penguasa ketika mengumumkan keadaan darurat, beberapa organisasi Internasional telah membuat studi dan memberikan rekomendasi berupa syarat-syarat yang harus diperhatikan.³¹ Selain kajian dalam perspektif global, juga telah tersedia kajian yang menitikberatkan praktek dan mekanisme keadaan bahaya yang dianut dan diterapkan di tiap-tiap negara.³² Bahkan, terdapat juga studi yang melihat persoalan keadaan darurat dalam lingkup global dengan menggunakan pendekatan statistik.

²⁸ Niall MacDermot, *States of Emergency, Their Impact on Human Rights*, International Commission of Jurists, 1983, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1983/01/states-of-emergency-thematic-report-1983-eng.pdf>

²⁹ Christian Davenport, "Constitutional Promises" and Repressive Reality: A Cross-National Time-Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed, 58 *J. Pol.* 627-54 (1996); lihat juga 8; Steven C. Poe et al., *The Continuity of Suffering: Domestic Threat and Human Rights Abuse Across Time*, in *Paths to State Repression: Human Rights and Contentious Politics in Comparative Perspective* (Christian Davenport ed., 2000)

³⁰ Ted Robert Gurr, *The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis*, in *Government Violence and Repression: An Agenda for Research* 45 (Michael Stohl & George A. Lopez eds., 1986)

³¹ The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, dalam Subrata Roy Chowdhury, *Rule Of Law In A State Of Emergency: The Paris Minimum Standards Of Human Rights Norms In A State Of Emergency*, (St. Martin Press, 1989); lihat juga International Commission of Jurists, *States of Emergency, Their Impact on Human Rights*, 1983.

³² Venice Commission, *States of Emergency*, <https://rm.coe.int/16809e38a6> diakses pada 10 Juli 2021.

Studi yang dilakukan oleh Linda Camp Keith dan Steven C. Poe, pada pokoknya, mencari jawaban atas keterkaitan antara diterapkannya keadaan bahaya di suatu negara dengan tingkat pelanggaran terhadap hak-hak dasar warga negara.³³ Apakah dengan diterapkannya keadaan bahaya akan terdapat kecenderungan atas terjadinya pelanggaran hak asasi yang dilakukan oleh negara. Keith dan Poe sampai pada kesimpulan bahwa aturan konstitusional yang membuka kemungkinan penerapan keadaan bahaya tidak memiliki pengaruh besar atas pencegahan terjadinya pelanggaran hak warga negara ketika bentuk-bentuk ancamannya memiliki resiko kecil atau berupa ancaman yang tidak disertai dengan kekerasan.³⁴ Berbeda halnya bilamana ancaman yang dihadapi berupa perang terbuka dengan negara lain atau perang saudara yang melibatkan banyak terjadinya kekerasan. Potensi terjadinya pelanggaran hak asasi manusia sangat besar. Oleh karena itu, syarat-syarat yang diterapkan ketika keadaan darurat diberlakukan memainkan peran penting. Sebagai contoh, memindahkan kewenangan untuk kendali atas pemerintahan tidak di tangan satu orang, dalam dalam ini pemerintah (eksekutif) melainkan dalam kontrol legislatif. Hal ini juga termasuk penegakan aturan bahwa dalam keadaan darurat, pemerintah tidak boleh membubarkan parlemen.³⁵ Dengan demikian, model kediktatoran atau timbulnya otoritarianisme dapat diantisipasi dengan tetap menjaga bahwa kekuasaan itu masih dalam mekanisme saling mengawasi dan menjaga keseimbangan.

Namun demikian, perspektif yang disampaikan di atas masihlah dalam konteks praktek dan konseptual dari keadaan darurat yang diterapkan saat ini. Dalam konteks teoritis perlu dijelajahi lebih dalam mengenai apa yang mendorong dan memberi justifikasi atas pemberlakuan keadaan darurat sebagai sebuah bentuk penyimpangan atas kondisi normal berjalannya sebuah administrasi kenegaraan. Adanya keadaan darurat sebagai sebuah eksperimen ketatanegaraan justru berawal dari suatu hal yang kontroversial. Carl Schmitt mengemukakan teori akan pentingnya membuka kemungkinan bagi pemerintah untuk menjalankan negara dalam keadaan darurat sebagai legitimasi atas kekuasaan Nazi Hitler.

³³ Linda Camp Keith and Steven C. Poe, Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration, *Human Rights Quarterly*, Vol 26 no. 4 (vov, 2004), hlm. 1076-1078

³⁴ *Ibid.*, hlm. 1096.

³⁵ *Ibid.*

Carl Schmitt adalah sosok kontroversial dikarenakan pembelaannya terhadap rezim yang mengedepankan nilai-nilai yang berkebalikan dengan demokrasi, sistem nilai yang merupakan arus utama dalam landasan kenegaraan di banyak negara.³⁶ Argumentasi Carl Schmitt juga perlu dilihat dari sisi akademik, secara obyektif. Latar belakang kehidupan serta pilihan-pilihan politiknya tidak bisa secara merta ikut menghakimi pemikirannya. Pandangannya berseberangan dengan gagasan demokrasi parlementer. Schmitt kerap melancarkan kritik atas rezim konstitusional Weimar karena tokoh-tokoh elit politik pada masa itu tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik.³⁷ Sebagaimana ditunjukkan dalam kajian Gunther Frankenburg, gagasan Schmitt merupakan bentuk *sonderweg*³⁸ dari negara hukum ala Jerman (*rechtsstaat*) yang kerap bertransformasi sepanjang sejarah. Frankenburg menyebutnya dengan teknologi politik (*political technology*) dimana gagasan *rechtsstaat* berkembang seiring dengan perubahan zaman.³⁹

Schmitt mengambil ide mengenai *state of exception* dengan melihat prakteknya mengenai *state of siege* pada revolusi Perancis. Ide ini dituangkan dalam bukunya *Dictatorship*.⁴⁰ Di Prancis pasca revolusi, parlemen mengeluarkan aturan yang pada dasarnya merupakan strategi militer. Aturan yang diterbitkan pada 8 Juli 1791 mengatur mengenai daftar benteng-benteng militer yang berada di wilayah Perancis serta mengatur mengenai tata tertib serta logistik yang berkenaan dengan keberadaan benteng tersebut. Berkenaan dengan kondisi-kondisi yang kemungkinan muncul, ada 3 (tiga) situasi dimana keadaan itu potensial terjadi, yaitu masa damai [*états de paix - states of peace*]; keadaan perang [*états de guerre - states of war*]; and situasi dalam pengepungan [*états de siege - states of siege*].

Pengelompokkan keadaan ini didasarkan pada perbedaan fungsi antara sipil dan militer. Secara singkat, berikut adalah gambaran lingkup dari masing-masing

³⁶ Bill, Scheuerman, Carl Schmitt and the Nazis, German Politics & Society, No. 23, Economic Aspects of German Unification (Summer 1991), pp. 71-79, bagian Book Review karya Bernd Rüthers dengan judul *Carl Schmitt im Dritten Reich*.

³⁷ Chantal Mouffe, Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy, *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, Vol. 10, Issue 1, January 1997, hlm. 21.

³⁸ Annie Everett, "The Genesis of the Sonderweg," *International Social Science Review*, Vol. 91, No. 2 (2015)

³⁹ Gunter Frankenburg, *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law: Normalizing the State of Exception*, Edward Elgar Publ. 2014, hlm. 78-79.

⁴⁰ Carl Schmitt, *Dictatorship: From the Beginning of the Modern Concept of Sovereignty to the Proletarian Class-Struggle*, terj. Michael Hoelzl dan Graham Ward, Polity Press, 2014

situasi tersebut. Pertama, masa damai (*états de paix*) adalah ketika sipil dan militer menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kedua, saat perang (*états de guerre*) adalah dimana sipil masih memegang kendali untuk mengeluarkan kebijakan namun militer menjalankan fungsi ketertiban dengan mengambil alih peran polisi. Keadaan pengepungan (*états de siege*) adalah kondisi dimana kewenangan pemerintah sipil secara keseluruhan diambil alih oleh militer dalam rangka menjaga ketertiban dan keamanan negara.

Pengelompokan ini awalnya merupakan konsep militer yang kemudian diadopsi dalam pemerintahan politik sipil di Perancis. Pada saat terjadi gonjangan politik di Perancis yang diiringi dengan munculnya kerusuhan untuk menandai kelahiran Republik Kedua (*Second Republic*), Paris sebagai ibukota dinyatakan dalam "situasi pengepungan". Pernyataan ini dikeluarkan oleh Parlemen (*the Constituent Assembly*) pada 12 Juni 1848. Militer mengambil alih peran dan kewenangan sipil dalam rangka menjaga ketertiban kota. Peristiwa ini yang kemudian menginspirasi Carl Schmitt. *State of Siege* merupakan bentuk pengecualian yang dibenarkan bilamana terjadi keadaan luar biasa agar militer dapat mengambil alih fungsi pemerintahan dalam rangka menjaga ketertiban. Konsep pengepungan diadopsi dari yang semula merupakan konsep yang digunakan oleh militer menjadi konsep dalam ranah politik pemerintahan. Schmitt menegaskan "...*The concept gained a political meaning; the technical-military procedure was employed in the service of domestic politics*".⁴¹ Selain itu, karakternya pun berubah, yang awalnya perlu memperhatikan kondisi-kondisi tertentu sebagai prasyarat bahwa telah benteng telah dikepung musuh menjadi cukup dengan hanya pernyataan yang dikeluarkan oleh parlemen. Schmitt menyebut bahwa perubahan radikal, dimana keadaan pengepungan cukup dengan pernyataan politik dari pemerintah merupakan bentuk "keadaan pengepungan fiktif" (*état de siege fictive*).

Dengan melihat praktek yang terjadi di Perancis, Schmitt bisa sampai pada kesimpulan bahwa kediktatoran adalah hal yang dibutuhkan dalam mengatasi situasi berbahaya yang dialami negara dalam rangka mempertahankan kedaulatan dan keberlangsungan pemerintahan. Hal ini juga ditopang dengan kenyataan bahwa model kediktatoran selama situasi pengepungan di Paris pada 1848-1849 mampu

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 161.

mengatasi keadaan bahaya yang mengancam negara. Dalam bukunya, Schmitt juga memperkenalkan istilah "kediktatoran yang berdaulat" (*sovereign dictatorship*). Baginya, kediktatoran bukanlah sekedar menunda keberlakuan konstitusi tetapi justru menciptakan keadaan konstitusional sesuai dengan situasi di masa yang akan datang,

"...From the perspective of sovereign dictatorship, the entire existing order is a situation that dictatorship will resolve through its own actions. Dictatorship does not suspend an existing constitution through a law based on the constitution – a constitutional law; rather it seeks to create conditions in which a constitution – a constitution that it regards as the true one – is made possible. Therefore dictatorship does not appeal to an existing constitution, but to one that is still to come."⁴²

Dalam perkembangannya, konsep "kediktatoran yang berdaulat" mengalami pergeseran dalam penggunaan istilahnya. Istilah yang kemudian berkembang adalah "kediktatoran konstitusional" (*constitutional dictatorship*). Beragam publikasi yang ditulis oleh para cendekiawan membahas mengenai konsep ini, diantaranya Frederick M. Watkins,⁴³ Carl J Friedrich,⁴⁴ dan Clinton L. Rossiter,⁴⁵ begitu juga Sanford Levinson dan Jack M. Balkin.⁴⁶ Kesimpulan masing-masing pun beragam. Namun demikian, kecemasan dan kekhawatiran yang dibagi dari setiap penulis kurang lebih sama. Ukuran-ukuran keadaan darurat yang sejatinya dimaksudkan untuk menjaga demokrasi dan kelestarian negara dapat dengan mudah disalahgunakan yang justru berakhir pada kehancuran. Carl J Friedrich mewanti-wanti

"... there are no ultimate institutional safeguards available for insuring that emergency powers be used for the purpose of preserving the Constitution. Only the people's own determination to see them so used can make sure of that. . . . All in all the quasi-dictatorial provisions of modern constitutional systems, be they martial rule, state of siege, or constitutional emergency powers, fail to conform to any exacting standard of effective limitations upon a temporary concentration of powers. Consequently, all these systems are liable

⁴² *Ibid.*, hlm. 119.

⁴³ Frederick M. Watkins, *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939).

⁴⁴ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, rev. ed. (New York: Blaisdell, 1950)

⁴⁵ Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1948)

⁴⁶ Sanford Levinson dan Jack M. Balkin, *Constitutional Dictatorship: Its Danger dan Its Design*, *Minnesota Law Review*, Vol. 94, hlm. 1789.

to be transformed into totalitarian schemes if conditions become favorable to it."⁴⁷

Selain itu, Clinton Rossiter juga mengungkap potensi bahaya yang terkandung dalam keadaan darurat atau "*constitutional dictatorship*" yang diumumkan oleh pemerintah meski dalam kerangka yang berkesesuaian dengan prosedur konstitusional. Ada 6 (enam) resiko, menurut Rossiter, yang kemungkinan muncul akibat diumumkannya keadaan darurat,⁴⁸ yaitu (1) besar kemungkinan bahwa syarat-syarat yang seharusnya dipenuhi ketika keadaan darurat justru diabaikan sehingga keadaan darurat menjadi permanen dan inkonstitusional; (2) keadaan darurat mudah disalahgunakan menjadi jalur untuk melakukan kudeta atau juga mempertahankan kekuasaan dengan tidak menyelenggarakan pemilu. Kedua resiko diatas bisa disimpulkan bahwa jalur kediktatoran konstitusional merupakan senjata yang sempurna dalam melancarkan revolusi. Selain itu, ada resiko lainnya berupa (3) resiko meskipun kecil tetap saja membawa perubahan yang signifikan terhadap jalannya pemerintahan; (4) akibatnya, meskipun perubahan kecil tetap berpengaruh pada tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah; resiko lainnya adalah besar kemungkinan terjadi pelanggaran terhadap hak-hak individual yang merugikan warga negara; Terakhir, (6) karakter sementara dari keadaan bahaya dengan mudah dapat menjadi permanen bukan karena prosedur tetapi disebabkan perubahan desain dalam rangka pemegang kekuasaan pada keadaan bahaya tetap dapat berada pada posisinya.

Bagi J.J Rousseau, hal yang paling penting adalah memastikan periode kediktatoran untuk menanggulangi keadaan bahaya berlangsung singkat demi menjaga resiko bahaya kediktatoran berubah menjadi tirani. Dalam bahasa Rousseau, "*...The dictator's term of office must be extremely brief, and incapable of being extended in any circumstances whatever. The crises that cause dictatorships to be established are of such character that the state is either quickly destroyed or*

⁴⁷ Friedrich, *Op.Cit.*, hlm. 584.

⁴⁸ Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship in the Atomic Age*, *The Review of Politics*, Vol. 11, No. 4 (Oct., 1949), hlm. 401-402.

quickly saved; and once the emergency is over the dictatorship becomes either tyrannical or useless."⁴⁹

Konstruksi berfikir Carl Schmitt hingga sampai pada kesimpulan bahwa keadaan pengepungan sejatinya merupakan fiksi hukum (*legal fiction*) atau merupakan rekaan mendapat kritikan dari Giorgio Agamben. Kritik Agamben diawali dengan sumber referensi yang menjadi ilham bagi Schmitt tidaklah tepat. Mengambil Perancis sebagai titik tolak merupakan contoh yang terlalu modern untuk melihat fenomena keadaan darurat. Agamben menawarkan, sejatinya, konsep keadaan darurat berasal dari praktek zaman Romawi Kuno. Dibanding penggunaan istilah "*dictatorship*" yang diacu oleh Carl Schmitt, Agamben mengajukan bahwa di zaman Romawi ada lembaga yang disebut "*iustitium*".⁵⁰ Untuk mengelaborasi makna dari konsep "*iustitium*" yang digunakan ketika zaman Romawi, Agamben mengacu pada tulisan Adolf Nissen yang terbit tahun 1877 dengan judul *Das Iustitium. Eine Studie aus der römischen Rechtsgeschichte*.⁵¹ Menurut Nissen, orang Romawi memaknai *iustitium* sebagai penundaan berlakunya hukum dalam keadaan luar biasa.

*"When the law was no longer able to perform its highest task—to guarantee the public welfare—the law was abandoned in favor of expediency, and just as in situations of necessity the magistrates were released from the restrictions of the law by a senatus consultum, so in the most extreme situations the law was set aside. Instead of transgressing it, when it became harmful it was cleared away; it was suspended through a iustitium".*⁵²

Berbeda dengan Carl Schmitt, dengan menganalogikan keadaan darurat dengan *iustitium* maka hukum di masa darurat tidak bisa ditafsirkan dengan pendekatan ala kediktatoran. Keadaan darurat bukan berarti memberikan kekuasaan di tangan satu pihak melainkan musti ditafsirkan sebagai suatu keadaan dimana hukum ditangguhkan, "... *the state of exception is not defined as a fullness of powers, a pleromatic state of law, as in the dictatorial model, but as a kenomatic state, an emptiness and standstill of the law.*"⁵³

⁴⁹ Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract*, trans. by Willmoore Kendall (Chicago: Gateway, 1954), hlm. 142.

⁵⁰ Agamben, *Op.Cit.*, hlm. 41-44.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 45.

⁵² Adolf Nissen sebagaimana dikutip oleh Agamben, *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, hlm. 48.

Tesis yang diajukan Agamben adalah bahwa keadaan darurat atau dalam konteks ini sebutan lainnya adalah *state of exception* adalah situasi dimana hukum ditangguhkan keberlakuannya. Meskipun karakteristiknya adalah kekosongan hukum, tetapi *lacunae* ini sengaja diciptakan sebab ada keadaan-keadaan luar biasa yang menyebabkan hukum harus ditangguhkan. Oleh karena itu, persoalan utama yang berkaitan dengan ditanggungkannya keberlakuan hukum adalah tindakan yang tepat dalam rangka mengisi keadaan kekosongan hukum. Dengan kata lain, perlu ada tanggapan atas tindakan yang harus dilakukan selama keadaan *iustitum*. Bagi Agamben, tindakan-tindakan selama *iustitum* berarti terlepas dari konsep-konsep hukum, "... *Because they are neither transgressive, executive, nor legislative, they seem to be situated in an absolute non-place with respect to the law*".⁵⁴

Lalu, apa yang mengatur kehidupan manusia ketika masa darurat (*iustitum*) berlaku atau dengan kata lain, ketika hukum ditangguhkan. Agamben menyodorkan jawabannya dengan menganalisis perdebatan, melalui korespondensi, antara Walter Benjamin dan Carl Schmitt. Dari perdebatan keduanya, tersirat bahwa yang berlaku ketika hukum ditangguhkan adalah kekuasaan (*Gewalt*). Akan tetapi, *Gewalt* juga bisa diterjemahkan dengan kekerasan. Oleh karena itu, ketika hukum ditangguhkan maka yang berlaku entah kekuasaan ataukah kekerasan. Satu hal yang pasti bahwa kekuasaan dan kekerasan adalah hal-hal yang berada diluar dari hukum. Karena hukum berupaya membatasi kekuasaan sekaligus menjaga ketertiban dan meniadakan kekerasan. Problematika itu pun nampak dalam fenomena pemberlakuan keadaan darurat. Pada masa itu, kekuasaan cenderung dapat dengan mudah disalahgunakan dan kekerasan pun merajalela.

Meski berbeda dalam cara pandang melihat *state of exception*, khususnya dalam menelusuri genealoginya, dimana Schmitt mengacu pada praktek di Perancis sementara Agamben menarik referensi dari zaman Romawi Kuno. Namun demikian, Agamben setuju dengan Schmitt dalam hal bahwa keadaan darurat merupakan mekanisme negara yang termasuk sebagai fiksi hukum digunakan untuk melindungi keberadaannya atas ancaman yang baik telah mewujudkan maupun masih bersifat potensial.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 51.

Fiksi hukum dalam penetapan keadaan darurat terletak pada kriteria-kriteria yang dipersyaratkan. Kriteria tersebut terkadang bukanlah kenyataan yang sebenarnya terjadi sebagai sebuah fakta, tetapi justru dari sifat subyektif keputusan untuk menetapkan keadaan darurat. Perbedaan ini sangat nampak dalam penggunaannya pada Bahasa Inggris, antara *emergency* dengan *state of emergency*. Dalam bahasa Inggris, *emergency* adalah sebuah fakta dalam suatu kejadian sementara *state of emergency* merupakan hasil observasi atau penafsiran dari mengenai suatu kejadian yang bisa diartikan sebagai sebuah pendapat.⁵⁵ Berdasarkan pengalaman sejarah dan berbagai kejadian yang dialami tiap-tiap negara, *state of emergency* acap kali dikaitkan dengan konflik bersenjata, seperti perang, pemberontakan maupun kejadian-kejadian yang mengancam kesatuan dan keamanan negara.

Akan tetapi, ruang lingkup pendekatan tersebut tidak lagi bisa diterapkan. Saat ini, perkembangan masyarakat menantang para cendekiawan dalam mengonstruksi keadaan darurat yang dialami negara. Sebagai contoh, ketika terjadi peristiwa runtuhnya gedung World Trade Center akibat ditabrak oleh pesawat terbang komersial. Peristiwa ini dikenal dengan kejadian 9/11 karena terjadi pada tanggal 9 September. Pasca kejadian 9/11, Amerika Serikat mengumumkan perang terhadap teror. Pernyataan perang terhadap teror (*war on terror*) oleh Presiden Bush mendapat kritik keras, salah satunya oleh Bruce Ackerman. Bagi Ackerman, respon atas serangan 9/11 dengan membuat aksi balas dendam hanya akan membuat lingkaran kekerasan yang semakin meningkat. Yang dilakukan pemerintah Amerika Serikat dalam aksi balasan adalah dengan membuat pembatasan atas kebebasan warga negara, baik di dalam maupun di luar negeri. Ackerman menegaskan "... *Designing a constitutional regime for a limited state of emergency is a tricky business. Unless careful precautions are taken, emergency measures have a habit of continuing well beyond their time of necessity. Governments should not be permitted to run wild even during the emergency.*"⁵⁶ Dalam program *war on terror*, Ackerman melihat dari sudut pandang hukum publik bahwa program yang dijalankan

⁵⁵ Gian Giacomo Fusco, "Exception, fiction, performativity," dalam Cosmin Cercei, Gian Giacomo Fusco, dan Simon Lavis (eds), *States of Exception: Law, History, Theory*, (New York, Routledge, 2021) hlm. 24.

⁵⁶ Bruce Ackerman, 'The Emergency Constitutions', (2004) 113 *Yale Law Journal* 1030

pemerintah tidak memenuhi segala kategori untuk disebut perang (*war*) maupun melawan kejahatan (*crime*).

Akan tetapi, pemerintah juga tidak memiliki senjata lain kecuali bersembunyi dibalik lenturnya lingkup dan kriteria mengenai pemberlakuan keadaan darurat. Alasan untuk menetapkan keadaan darurat juga dirancang dengan kriteria yang bersifat umum. Dalam instrumen hukum internasional juga terdapat beberapa aturan yang menyebutkan kriteria untuk menetapkan keadaan bahaya, misalnya *European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ECHR) mengatur dalam alasan perang atau bentuk darurat publik lainnya yang mengancam kehidupan bernegara (*war or other public emergency threatening the life of the nation*);⁵⁷ ACHR menyebut alasan perang, bahaya publik atau darurat publik lain yang mengancam kemerdekaan atau keamanan sebuah negara yang merupakan pihak dalam konvensi (*war, public danger, or other public emergency that threatens the independence or security of a State party*).⁵⁸ Selain itu, ICCPR juga mengatur mengenai kriteria darurat publik yang mengancam keberadaan negara (*public emergency which threatens the life of the nation*).⁵⁹

Dalam level domestik, tiap konstitusi di beragam negara mengatur syarat keadaan darurat dengan alasan yang berbeda. Ada juga konstitusi yang tidak mengatur keadaan darurat meski terdapat aturan bilamana terjadi perang atau bentuk keadaan luar biasa lainnya, seperti di Norwegia, Denmark, Luxembourg, Swedia, Belgia dan Austria.⁶⁰ Konstitusi negara-negara di luar Eropa yang tidak mengatur mengenai keadaan darurat terdapat pada Konstitusi Amerika Serikat dan Jepang.

Meski demikian, mayoritas konstitusi di berbagai negara umumnya memiliki aturan mengenai keadaan darurat. Pengaturannya beragam dengan menetapkan berdasarkan kategorisasi keadaan serta beragam tingkatan atas fakta yang terkandung dalam ancaman atau bahaya. Ada Konstitusi yang membedakan dalam dua tingkatan seperti Konstitusi Belanda dan Portugis, juga multi tingkatan seperti di Jerman dan Negara-negara ex-rezim komunis, termasuk juga di Kanada dan

⁵⁷ Pasal 15 ECHR (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms).

⁵⁸ Pasal 27 ACHR (American Convention on Human Rights).

⁵⁹ Pasal 4 ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights).

⁶⁰ Ergun ÖZBUDUN and Mr. Mehmet TURHAN, Op Cit,

Spanyol.⁶¹ Selain kajian berdasarkan alasan-alasan ditetapkannya keadaan darurat, kajian John Ferejohn dan Pasquale Pasquino juga menawarkan tipologi dan pemetaan dari penetapan keadaan darurat.⁶²

Keberagaman pengaturan dari tiap-tiap konstitusi di beragam negara di lain sisi juga merupakan kewajaran. Setiap negara menghadapi tantangannya masing-masing. Di samping itu bentuk ancaman dan tantangan yang akan dihadapi oleh masing masing negara juga tidak dapat diduga dan ditebak. Alexander Hamilton telah lama memprediksi dengan mengutarakan bahwa

*"...it is impossible to foresee or to define the extent and variety of national exigencies, and the correspondent extent and variety of the means which may be necessary to satisfy them. The circumstances that endanger the safety of nations are infinite, and for this reason, no constitutional shackles can wisely be imposed on the power to which the care of it is committed. This power ought to be coextensive with all the possible combinations of such circumstances"*⁶³

Sebagai contoh adalah kondisi yang dialami dunia saat ini dengan adanya pandemi akibat Covid-19. Beragam pemerintah di berbagai negara menetapkan keadaan darurat untuk mengatasi pandemi. Kebebasan warga negara dibatasi. Akan tetapi aturan konstitusional tidaklah mencukupi. Beberapa rezim memanfaatkan pandemi dan keadaan darurat untuk melestarikan kekuasaannya. Dalam kajian yang dilakukan oleh IDEA International, disimpulkan bahwa pandemi Covid-19 dengan mudah memicu konflik di negara-negara yang memiliki standar demokrasi lemah.⁶⁴ Kesimpulan ini juga memperkuat temuan penelitian yang melihat secara empiris keterkaitan antara pandemi Covid-19 dengan penetapan keadaan bahaya. Secara empiris, disimpulkan bahwa negara-negara yang memiliki standar demokrasi lemah, ditambah dengan kurangnya kesiapan negara dalam menghadapi pandemi

⁶¹ Oren Gross dan Fionnuala Ni Aolain, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm. 41-43

⁶² John Ferejohn dan Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of Emergency Powers", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Issue 2, April 2004, hlm. 210-239.

⁶³ Alexander Hamilton et al., *The Federalist Papers*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm. 114.

⁶⁴ Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes*, Seventh Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building, 2020, International IDEA publications 2021, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf>

cenderung untuk menetapkan keadaan bahaya.⁶⁵ Ketika 20-an tahun lalu para cendekiawan ditantang dalam mengatasi fenomena penggunaan kekuasaan dalam keadaan darurat pada saat perang melawan teror. Kini, muncul kondisi pandemi yang menantang para cendekiawan untuk menangkap fenomena sosial ketatanegaraan dalam penggunaan kekuasaan dimasa darurat untuk menanggulangi pandemi.

B. Keadaan Bahaya dan/atau Keadaan Darurat

Konsep mengenai keadaan bahaya telah diadopsi di Indonesia sejak awal kemerdekaan dengan diberlakukannya UUD 1945. Konstitusi telah memberi kewenangan kepada Presiden bahwa, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Sayangnya, pengaturan tentang keadaan bahaya dalam UUD 1945 hanya sebatas ini. Tidak ada pengaturan yang lebih elaboratif mengenai keadaan bahaya terkecuali dengan mendelegasikan pengaturan tersebut dalam Undang-Undang.

Dari sisi peraturan perundang-undangan, administrasi mengenai peraturan yang dikeluarkan pemerintah maupun parlemen setelah kemerdekaan belumlah tertata dengan baik dan teratur rapi. Oleh karena itu, masih banyak aturan yang simpang siur. Salah satunya adalah pengaturan mengenai keadaan bahaya. Sebagai mandat konstitusi, pemerintahan pasca kemerdekaan menganggap adanya kebutuhan mendesak untuk mengatur keadaan bahaya secara terperinci. Oleh karena itu, diterbitkanlah UU Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya. Penerbitan UU ini diikuti dengan pernyataan keadaan bahaya yang disahkan melalui UU Nomor 16 Tahun 1946 yang mencakup seluruh wilayah Indonesia. Tidak dapat dipastikan periode berlangsungnya keadaan bahaya. Beberapa UU menegaskan perpanjangan keadaan bahaya dengan memperpanjang berlakunya peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Dewan Pertahanan Negara, salah satunya dengan UU Nomor 18 Tahun 1948.

Seiring dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949 yang kemudian diubah dengan UUD Sementara 1950, aturan mengenai keadaan bahaya yang dimuat pada UU

⁶⁵ Magnus Lundgren, Mark Klamberg, Karin Sundström & Julia Dahlqvist (2020) Emergency Powers in Response to COVID-19: Policy Diffusion, Democracy, and Preparedness, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 38 issue 4, hlm. 318.

Nomor 6 Tahun 1946 mengalami ketidakjelasan. Pemerintah pada masa itu justru mengacu pada "*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*" (*Staatsblad* 1939 No. 582 sebagaimana diubah dalam *Staatsblad* 1948 No. 146 dan *Staatsblad* 1949 No. 274 j.o. *Staatsblad* 1940 No. 78), dalam pengaturan mengenai keadaan bahaya. Salah satunya adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1950 tentang Pelaksanaan *Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*.

Akhirnya, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 74 Tahun 1957 yang mencabut, baik UU Nomor 6 Tahun 1946 dan *Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*. Kemudian, dalam UU yang sama membuat pengaturan baru mengenai keadaan bahaya. UU Nomor 74 Tahun 1957 berusia pendek. Dalam kurun waktu singkat, seiring dengan berlakunya kembali UUD 1945, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti UU (Perpu) Nomor 23 Tahun 1959. Secara serta merta, karena situasi politik dan pergantian rezim, meski tidak pernah disahkan sebagai UU oleh Perlemen, Perpu Nomor 23 Tahun 1959 berganti baju menjadi UU dan tetap berlaku hingga saat ini. Pada awal reformasi pernah ada upaya untuk mengganti UU (Prp) Nomor 23 tahun 1959. Pemerintah pernah mengajukan rancangan UU tentang Keselamatan dan Keamanan Negara yang kemudian diubah dengan rancangan UU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya. Akan tetapi, kedua rancangan UU ini mengalami penolakan besar-besaran dari masyarakat.

Dari sisi penggunaan istilah, dalam konteks yang dipakai di Indonesia, keadaan bahaya memiliki ruang lingkup yang lebih umum dibanding istilah keadaan darurat. Hal ini bisa dimaklumi sebab istilah yang digunakan dalam Konstitusi khususnya pasal 12 UUD 1945 adalah keadaan bahaya. Selain itu, ketentuan konstitusional tersebut juga mendelegasikan agar syarat dan ketentuan tentang keadaan bahaya dielaborasi lebih rinci dalam UU. Ditambah lagi, dari berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku maupun masih dalam bentuk rancangan, istilah yang lebih umum digunakan sebagai topik atau judul adalah keadaan bahaya. Sementara, keadaan darurat tercakup sebagai bagian dari keadaan bahaya.

Pada UU Nomor 6 Tahun 1946, tidak ada tingkatan mengenai keadaan bahaya. Pasal 1 ayat (2) hanya merinci bahwa keadaan bahaya adalah apabila terjadi (a) serangan; (b) bahaya serangan; (c) pemberontakan atau perusuhan, hingga

dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya; (d) bencana alam.

UU Nomor 74 Tahun 1957 mengenal 2 (dua) tingkatan keadaan bahaya, yaitu (i) keadaan darurat dan (ii) keadaan perang. Keadaan darurat terjadi apabila keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa. Sementara, keadaan perang adalah bilamana timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.

UU (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 membuat 3 (tiga) tingkatan keadaan bahaya, yaitu (i) keadaan darurat sipil; (ii) keadaan darurat militer; atau (iii) keadaan darurat perang. Ketiga tingkatan itu dibuat berdasarkan ukuran kriteria, yaitu apabila (1) keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; (2) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; (3) hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Rancangan UU Keselamatan dan Keamanan Negara membagi menjadi 2 (dua) tingkat, yaitu (i) keadaan darurat militer; dan (ii) keadaan darurat perang. Sedangkan, Rancangan UU Penanggulangan Keadaan Bahaya, keadaan bahaya dibedakan antara (i) keadaan khusus; (ii) keadaan darurat; dan (iii) keadaan perang.

Pembedaan dan pembedangan keadaan bahaya dengan bentuk yang lebih khususnya yaitu keadaan darurat kurang mendapat perhatian dari peneliti maupun cendekiawan. Dalam banyak kajian dan penelitian, yang paling mendapat sorotan adalah pembedaan antara keadaan bahaya dengan kegentingan memaksa yang diatur pada Pasal 22 UUD 1945. Persamaan antara keduanya adalah pada kewenangan Pemerintah, khususnya Presiden dalam kedua situasi tersebut. Oleh sebab itu, dalam bagian konsep ini penting juga untuk diulas mengenai kegentingan memaksa.

C. Kegentingan Memaksa

UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden bahwa "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Perdebatan diantara para ahli terbelah menjadi dua kubu, khususnya dalam konteks relasi antara Pasal 12 dengan Pasal 22 UUD 1945. Pertama, membedakan unsur kegentingan memaksa secara diametral dengan unsur keadaan bahaya. Dengan kata lain, keadaan bahaya dan segala peraturan yang dikeluarkan dalam situasi keadaan bahaya adalah berbeda dengan perpu. Kedua, unsur kegentingan memaksa merupakan kondisi darurat. Akan tetapi, keadaan darurat yang dimaksud adalah dalam konteks yang berbeda dengan keadaan bahaya ketika perang. Daniel Yusmic P. Foekh berada pada kubu ini.⁶⁶

Akan tetapi, arus utama pendapat di kalangan para ahli berdiri pada posisi pertama. Tulisan Bagir Manan dan Susi Harijanti mendukung perbedaan antara klausula keadaan bahaya, Pasal 12 UUD 1945 dan unsur kegentingan memaksa, Pasal 22 UUD 1945, dengan melihat dari sudut pandang *original intent* dan etimologi. Pasal 22 UUD 1945, menurut Manan dan Harijanti, menyalin dan diterjemahkan secara langsung dari Pasal 93 *Indische Staasregeling*.⁶⁷ Kegentingan memaksa merupakan padanan dari istilah *deringende buitengewone omstadigheiden* sementara keadaan bahaya memiliki unsur *gevaar*. Jimly Asshiddiqie pun mengamini pendapat Manan dan Harijanti.⁶⁸ Begitu pula, Ni'matul Huda yang mengambil rujukan dari tafsir yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.⁶⁹

Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya, memberikan tafsir bahwa "... "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang

⁶⁶ Perhatikan pernyataannya dalam <https://atmajaya.ac.id/web/Konten.aspx?gid=highlight&cid=Membedah-Makna-Kegentingan-Memaksa-dalam-Perppu>; juga <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=-16513&menu=2>

⁶⁷ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2 Tahun 2017, hlm. 229-230

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 210.

⁶⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Cet. Pertama, (Yogyakarta: Gama Media dan Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1999), hlm. 70.

memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang."⁷⁰

Kemudian, dalam putusan lainnya, MK memberikan tafsir mengenai ukuran atas syarat kegentingan memaksa yang menyebabkan pemerintah perlu mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu). Ukuran adanya kegentingan memaksa, menurut MK, harus memenuhi syarat yaitu:⁷¹

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Berdasarkan penalaran MK, maka unsur-unsur kumulatif yang harus dipenuhi sehingga dapat disebut sebagai kegentingan memaksa adalah (i) adanya persoalan yang harus diselesaikan melalui UU; (ii) UU yang dibutuhkan tidak tersedia atau dalam istilah MK, ada kekosongan hukum;⁷² dan (iii) unsur mendesak, bahwa penyelesaian masalah harus dengan diterbitkannya landasan hukum setara UU dengan segera.

Seiring dengan unsur kegentingan memaksa yang menjadi perdebatan dalam pembedaannya dengan keadaan bahaya, bentuk aturan hukum, berupa Perpu, juga ikut menjadi sorotan.

Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, ada penyebutan lain dari istilah Perpu. Bila Perpu dilandaskan pada UUD 1945, maka Konstitusi RIS dan UUD sementara 1950 memperkenalkan nama lain, yaitu UU Darurat. Istilah "kegentingan

⁷⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005 mengenai pengujian Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang, hlm. 14.

⁷¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, *Op.Cit.*, hlm. 19. Lihat dalam pertimbangan hukum para. [3.10].

⁷² Istilah "kekosongan hukum yang digunakan MK tidaklah tepat. Sebab, ada kemungkinan bahwa ada pengaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lain yang berada dibawah MK telah mengatur hal yang dibutuhkan. Akan tetapi, pengaturan tersebut tidaklah memiliki legitimasi dan justifikasi yang kuat bila dibandingkan dengan pemuatannya dalam UU.

memaksa” pun dalam Konstitusi RIS maupun UUD sementara 1950 berganti menjadi “keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.

Pasal 139 Konstitusi RIS menyebutkan:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan *undang-undang darurat* [huruf miring oleh penulis] untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena *keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera* [huruf miring oleh penulis].
- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Dengan redaksi yang kurang lebih serupa, Pasal 96 UUD Sementara 1950 mengatur:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan *undang-undang darurat* [huruf miring oleh penulis] untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena *keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera* [huruf miring oleh penulis].
- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Dalam periode 1950 sampai dengan 1959, pemerintah mengeluarkan sebanyak 171 UU Darurat. Diantara UU Darurat itu tidak keseluruhannya kemudian ditetapkan sebagai UU. Kemudian, demi tertib administrasi, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 1 Tahun 1961 yang secara serta merta menetapkan semua UU darurat dan Perpu yang ada sebelum tanggal 1 Januari 1961 menjadi UU.

Yang menjadi persoalan adalah hingga kini belum ada praktek penetapan keadaan bahaya, dimana pemerintah atau penguasa keadaan darurat mengeluarkan peraturan-peraturan. Serta apakah kemudian dalam kewenangan pengadilan untuk menguji “peraturan darurat” atau peraturan yang dikeluarkan dalam keadaan bahaya itu.

D. Studi Perbandingan dengan beberapa negara

Setiap negara dapat mengalami keadaan darurat publik yang timbul dari perang, invasi, pemberontakan bersenjata, serangan teroris, bencana alam, epidemi,

atau jenis krisis atau bencana lainnya. Negara-negara demokratis, bagaimanapun, mungkin menghadapi tantangan khusus dalam menghadapi keadaan darurat karena hak-hak yang dijamin secara hukum dan pemeriksaan dan keseimbangan kelembagaan yang terkait dengan tatanan konstitusional yang demokratis dapat menjadi hambatan untuk pengambilan keputusan yang cepat dan mungkin menghambat tindakan yang efektif.

Oleh karena itu, sebagian besar konstitusi demokratis dunia memasukkan ketentuan darurat yang memungkinkan pihak berwenang, pada saat kebutuhan mendesak, untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk menjaga keamanan nasional, memelihara hukum dan ketertiban, melindungi kehidupan dan harta benda warga negara, menjaga agar layanan publik tetap berfungsi, memusatkan bantuan sumber daya dan mengarahkan mereka ke area yang paling membutuhkan, dan secara umum untuk memulihkan normalitas. Ketentuan darurat ini memungkinkan pemerintah untuk membatasi atau menanggulangi hak konstitusional tertentu (walaupun biasanya tidak semua), untuk mengesampingkan beberapa pengawasan dan keseimbangan kelembagaan untuk memusatkan kekuasaan pengambilan keputusan di eksekutif pusat, dan bahkan untuk menunda pemilihan.

Namun demikian, Karena mungkin sulit untuk memprediksi lamanya situasi darurat, mungkin perlu untuk memperbarui keadaan darurat yang akan segera berakhir. Kesulitannya, bagaimanapun, adalah menemukan mekanisme yang memungkinkan keadaan darurat diperpanjang jika diperlukan, tetapi hanya jika benar-benar diperlukan dan hanya selama diperlukan. Salah satu opsi adalah mengizinkan pembaruan dalam jumlah terbatas. Misalnya, konstitusi dapat menetapkan bahwa legislatif dapat mengesahkan keadaan darurat selama 6 bulan sekaligus, hingga maksimal 24 bulan. Namun, ini adalah solusi yang tidak fleksibel. Mustahil untuk mengatakan sebelumnya apakah jumlah pembaruan maksimum yang ditentukan secara konstitusional akan cukup atau berlebihan.⁷³

Alternatifnya adalah mengharuskan pembaruan keadaan darurat berikutnya disetujui oleh mayoritas legislatif yang semakin besar. Ini memastikan bahwa konsensus yang lebih luas diperlukan untuk setiap perpanjangan keadaan darurat,

⁷³ Elliot Bulmer, *Emergency Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 18*, 2018.

secara bertahap meningkatkan kekuatan oposisi untuk mengakhiri keadaan darurat jika diperlukan.

1. Istilah Negara dalam Keadaan Darurat

Istilah 'keadaan darurat' digunakan dalam Pedoman ini secara umum, yang mencakup setiap periode yang dimandatkan secara konstitusional di mana kekuasaan darurat dapat dilaksanakan. Namun, beberapa konstitusi membedakan antara berbagai jenis keadaan darurat, yang dapat dilambangkan sebagai 'keadaan pengecualian', 'keadaan pengepungan', 'keadaan waspada', dan seterusnya. Istilah-istilah ini mungkin sesuai dengan berbagai jenis ketentuan darurat, dan mungkin memiliki aturan yang berbeda mengenai kapan dan bagaimana mereka dapat digunakan, dan efek yang berbeda pada hak-hak warga negara dan distribusi kekuasaan.⁷⁴

Tabel
Tipe Negara dalam Keadaan Darurat

Negara	Tipe Keadaan Darurat
Portugal	Konstitusi Portugal membedakan antara "state of siege" dan "state of emergency". Namun yang terakhir ini hanya akan menyebabkan penangguhan beberapa hak, kebebasan, dan jaminan yang dapat ditangguhkan'; pilihan di antara mereka harus dibuat 'menghormati prinsip proporsionalitas'. (pasal 19 Konstitusi Portugal)
Polandia	Konstitusi Polandia membedakan antara: a) State of martial law (keadaan darurat militer). (Pasal 229 Konstitusi.) Kondisi ini dapat diterapkan sebagai tanggapan terhadap 'ancaman eksternal terhadap Negara, tindakan agresi bersenjata terhadap wilayah Republik Polandia atau ketika kewajiban pertahanan bersama terhadap agresi muncul berdasarkan kesepakatan internasional';

⁷⁴ Elliot Bulmer, *Emergency Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 18*, 2018, Hlm. 16.

	<p>b) state of emergency (keadaan darurat). (pasal 230 Konstitusi).</p> <p>Kondisi ini dapat diajukan sebagai tanggapan terhadap 'ancaman terhadap tatanan konstitusional Negara, terhadap keamanan warga negara atau ketertiban umum'; dan</p> <p>c) State of natural disaster (keadaan bencana alam), yang dapat digunakan 'untuk mencegah atau menghilangkan konsekuensi dari bencana alam atau kecelakaan teknologi'. (Pasal 232 Konstitusi).</p>
--	---

2. Alasan Penentuan Negara dalam Keadaan darurat

Menentukan dasar-dasar di mana keadaan darurat dapat dinyatakan dalam konstitusi dapat membantu untuk memastikan bahwa kekuasaan darurat tidak digunakan secara tidak tepat. Ketentuan tersebut dapat membentuk norma dan harapan publik yang dengannya orang yang menyatakan keadaan darurat harus bertindak. Dalam beberapa kasus, ketentuan tersebut bahkan memungkinkan peninjauan kembali terhadap pernyataan keadaan darurat yang tidak tepat, sehingga memperkenalkan pemeriksaan tambahan terhadap penyalahgunaan wewenang ini.

Alasan paling umum untuk mengizinkan deklarasi keadaan darurat termasuk perang, invasi, kerusuhan, pemberontakan, bencana alam, atau ancaman terhadap kemerdekaan nasional atau berfungsinya lembaga-lembaga publik.

Tabel

Alasan Penentuan Negara dalam Keadaan darurat

Negara	Alasan
India	<p>Konstitusi India memungkinkan keadaan darurat diumumkan hanya ketika 'keamanan India atau bagian mana pun dari wilayahnya terancam, baik oleh perang atau agresi eksternal atau pemberontakan bersenjata'. Formulasi India tidak mengizinkan deklarasi keadaan darurat dalam menanggapi bencana alam. (Pasal 352 Konstitusi)</p>

Ceko	Situasi yang dapat dieksploitasi oleh pemerintah dengan cara yang represif dapat secara khusus dikecualikan sebagai alasan untuk keadaan darurat: Konstitusi Ceko melarang penggunaan keadaan darurat untuk menentang pemogokan buruh. (App. B, Pasal 5 Konstitusi)
------	--

3. Peran Lembaga Peradilan

Meskipun konstitusi mengizinkan tindakan luar biasa untuk diambil dalam keadaan darurat, aturan hukum mensyaratkan bahwa tindakan ini diambil hanya sesuai dengan hukum, dan bahwa legalitasnya—termasuk kesesuaiannya dengan hukum internasional—harus dapat diuji dalam pengadilan melalui mekanisme *judicial review*. Oleh karena itu, beberapa konstitusi menetapkan kewenangan pengadilan untuk melakukan uji materi sehubungan dengan: (a) deklarasi keadaan darurat dan/atau (b) pelaksanaan kekuasaan darurat.

Tabel

Judicial Review oleh Peradilan

Negara	Pengujian oleh Peradilan
Afrika Selatan	Konstitusi Afrika Selatan mengizinkan peninjauan yudisial (<i>judicial review</i>) atas deklarasi awal keadaan darurat (pasal 37.3(a) Konstitusi), dan perpanjangan berikutnya (pasal 37.3(b) Konstitusi).
Prancis	Konstitusi Prancis memungkinkan Dewan Konstitusi untuk memeriksa dan memutuskan, atas permintaan sekitar 10 persen dari anggota Parlemen, apakah keadaan kekuasaan darurat masih memerlukan kelanjutan. (Pasal 16 Konstitusi)
Slovakia	Mahkamah Konstitusi harus memutuskan apakah keputusan tentang menyatakan keadaan luar biasa atau keadaan darurat dan keputusan lain yang terkait dengan keputusan ini dikeluarkan sesuai dengan Konstitusi dan hukum tata negara. (Pasal 129 Konstitusi Slovakia)

Kenya	Konstitusi Kenya secara tegas mengizinkan Mahkamah Agung untuk memutuskan keabsahan: (a) pernyataan keadaan darurat; (b) setiap perpanjangan dari pernyataan keadaan darurat; dan (c) setiap undang-undang yang diberlakukan, atau tindakan lain yang diambil, sebagai akibat dari pernyataan keadaan darurat. (Pasal 58 Konstitusi Kenya)
-------	--

BAB III

EVALUASI DASAR PENETAPAN KEADAAN BAHAYA

A. Fakta Empiris Penetapan Keadaan Darurat/Bahaya

Ihwal tentang keadaan bahaya tak pernah lepas dari perjalanan sejarah suatu bangsa. Berbagai lika-liku peristiwa yang memunculkan situasi negara yang tak normal muncul dan hilang silih berganti. Begitu pula dalam sejarah Indonesia, terdapat beberapa momentum yang mendorong perlunya penetapan dan pengaturan tentang keadaan bahaya. Beberapa momentum dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Pada Saat Agresi Militer Belanda I

Pasca secara resmi proklamasi kemerdekaan Indonesia dilakukan pada 17 Agustus 1945, negara Indonesia tidak sepenuhnya merdeka. Lepas dari jajahan Jepang, Indonesia kembali menelan pil pahit, sebab Belanda melancarkan agresi militer Belanda I terhadap negara Indonesia yang baru berdiri. Kedatangan tentara sekutu ini menimbulkan penolakan yang keras dari rakyat Indonesia. Perebutan kedaulatan antara Indonesia dan Belanda telah memunculkan adanya dua pemerintahan atas wilayah Indonesia, yaitu:⁷⁵

Pertama, Pemerintah Republik Indonesia yang mempertahankan hak kedaulatannya atas seluruh bekas wilayah Hindia Belanda berdasarkan proklamasi kemerdekaan Indonesia yang dideklarasikan pada 17 Agustus 1945.

Kedua, Pemerintah *Nederlands Indie* dengan berdasarkan hukum *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* yang memberi status otonom terhadap Hindia Belanda, Suriname dan Curacao, tetapi tetap bertanggung-jawab kepada ratu Belanda.

Ketegangan dan dualisme pemerintahan ini menyebabkan ibu kota negara Indonesia harus berpindah dari Jakarta menuju Yogyakarta pada 4 Januari 1946. Namun

⁷⁵ Tim Penyusun, Buku I: Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan Ed.Rev,(Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), hal. 44.

demikian, terdapat suatu peristiwa yang menarik yang terjadi pada saat perpindahan ibukota ke Yogyakarta, yakni dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya oleh Presiden Soekarno. Hal ini boleh jadi merupakan respons akibat adanya agresi militer Belanda I yang terjadi pada 11 September 1945. Lahirnya undang-undang ini juga mengutip Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar konsiderans "Mengingat". Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang." Adapun ruang lingkup keadaan bahaya menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya meliputi:

- Serangan;
- Bahaya serangan;
- Pemberontakan atau perusuhan;
- Bencana alam.

Di dalam UU 6/1946 juga dinyatakan bahwa penghapusan keadaan bahaya dinyatakan oleh Presiden dan disampaikan kepada DPR pada hari pengumumannya untuk mendapat pengesahan. Undang-undang ini juga langsung berlaku tatkala sudah dinyatakan, tanpa menunggu pengesahan.

2. Momentum Kembalinya Ke Negara Kesatuan Republik Indonesia

Permasalahan dualisme perebutan kedaulatan yang memicu perang secara fisik antara Indonesia dan Belanda mengarahkan permasalahan ini diselesaikan melalui berbagai jalur diplomasi. Adalah Perjanjian Linggar Jati yang menghasilkan kesepakatan akan adanya negara Republik Indonesia Serikat (selanjutnya disebut RIS) yang merupakan *join* pemerintahan antara Indonesia dan Belanda. Konsep Republik Indonesia Serikat merupakan konsep pemerintahan yang terbagi atas negara bagian. Pasca perjanjian Linggar Jati pun masih terdapat beberapa perjanjian, seperti perjanjian Renville dan terakhir Konferensi Meja Bundar. Adapun beberapa kesepakatan dari Konferensi Meja Bundar, yaitu piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada pemerintah RIS, status Indonesia sebagai negara Uni antara RIS dan Kerajaan Belanda, dan persetujuan perpindahan. Hasil

kesepakatan ini kemudian dituangkan dalam konstitusi RIS pada 27 Desember 1949.⁷⁶

Namun dalam perkembangannya, banyak tuntutan agar Indonesia kembali kepada bentuk negara kesatuan. Usaha ini kemudian didukung mosi integral di Parlemen RIS yang diinisiasi oleh M. Natsir yang pada 13 April 1950 ditunjuk sebagai Perdana Menteri pertama di Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui UUDS 1950.⁷⁷

Dalam pada itu, pengaturan tentang situasi keadaan bahaya kembali muncul pada tahun 1950 melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. UU 7/1950 ini merupakan undang-undang yang unik karena memuat materi muatan konstitusi atau dengan perkataan lain, Undang-Undang ini disebut juga UUDS 1950. Hal ini dinyatakan secara jelas pada bagian Penjelasan yang menyatakan sebagai berikut.⁷⁸

“Undang-undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia ini **dalam bentuknya adalah perubahan Konstitusi Sementara R.I.S** karena dengan berubahnya bentuk negara banyak pasal-pasal Konstitusi Sementara R.I.S. dihapuskan, diubah ataupun diganti, dan juga pasal-pasal baru harus dimasukkan, maka dianggap tidak perlu menyebutkan pasal-pasal yang dihapuskan, diubah ataupun diganti dan pasal-pasal baru itu, karena cara perubahan demikian ini tidak akan terang dibaca. Perubahan Konstitusi Sementara R.I.S. ini dilakukan dengan sekaligus mengumumkan (mengundangkan) naskah Konstitusi Sementara lagi sebagaimana bunyinya setelah diubah. Undang-undang Dasar Sementara Negara Kesatuan ini memuat apa yang ditentukan dalam Piagam Persetujuan antara R.I.S. dan Pemerintah R.I.”

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Undang-Undang ini dikenal sebagai UUDS 1950.

Lebih lanjut, pengaturan tentang keadaan bahaya ini tak lain merupakan suatu *delegated legislation* atau undang-undang organik dari UUDS 1950, khususnya Pasal 129 UUDS 1950 yang menyatakan sebagai berikut.⁷⁹

- a. Dengan cara dan dalam hal-hal yang akan ditentukan dengan undang-undang, Presiden dapat menyatakan daerah Republik Indonesia atau bagian-bagian dari padanya **dalam keadaan bahaya, bilamana ia menganggap hal itu perlu untuk kepentingan keamanan dalam negeri dan keamanan terhadap luar negeri.**
- b. Undang-undang mengatur **tingkatan-tingkatan keadaan bahaya dan akibat-akibat pernyataan demikian** itu dan seterusnya menetapkan bilamana kekuasaan alat-alat perlengkapan kuasa sipil yang berdasarkan Undang-undang Dasar tentang ketertiban umum dan polisi, seluruhnya atau sebagian beralih kepada kuas Angkatan Perang, dan bahwa penguasa-penguasa sipil takluk kepada penguasapenguasa Angkatan Perang.

3. Berlakunya Kembali UUD 1945 Pasca Dekrit Presiden 1959

Pada 1955, negara Indonesia pertama kali menggelar pesta demokrasi rakyat dalam bentuk Pemilu. Pemilu 1955 merupakan Pemilu pertama yang demokratis dalam catatan sejarah bangsa. Namun terdapat berbagai konflik internal di kalangan elite politik yang tidak dapat diselesaikan dengan baik. Bahkan Moh. Hatta mengundurkan diri dari jabatan wakil Presiden pada 1 Desember 1956 karena berbeda pandangan dengan Soekarno. Kondisi ini diperparah dengan Konstituante yang tidak dapat mengambil keputusan terkait rancangan konstitusi. Kebuntuan dalam sidang konstituante akhirnya diatasi oleh Presiden Soekarno dengan mengeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sebab, jika tidak segera di atasi maka berpotensi menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara. Pada tanggal 16 Desember 1959, Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No.74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No.160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya. Hal yang menarik yang ada dalam Perppu ini terletak pada bagian konsiderans

⁷⁹ Pasal 129 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

“Mengingat”. Ada dua pasal dalam UUD 1945 yang dikutip di dalam Perppu ini, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Artinya, latar belakang Perppu ini muncul karena dua keadaan, yaitu keadaan bahaya dan ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu ini mengatur tiga keadaan darurat, yaitu darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang.

4. Adanya Pemberontakan-Pemberontakan Karena Ketidakpuasan Kinerja Pemerintah Baru Pasca UUDS 1950

Pada kisaran 1958-1960 terdapat beberapa pemberontakan, salah satunya yaitu Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) yang secara resmi terbentuk pada 15 Februari 1958, meskipun sudah sejak 1950 gerakan ini muncul.⁸⁰ Dalam rangka merespons pemberontakan yang muncul, maka tak heran pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “Regelling Po De Staat Van Oorlog En Beleg” Dan Penetapan Keadaan Bahaya. Undang-undang ini merupakan Undang-Undang organik dari Pasal 89 dan Pasal 129 UUDS 1950.

Keadaan bahaya yang diatur dalam Undang-Undang ini merupakan keadaan darurat atau keadaan perang yang dikeluarkan oleh Presiden atas Keputusan Dewan Menteri apabila memenuhi beberapa peristiwa, yakni:⁸¹

- Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun.

Keadaan bahaya memiliki limitasi waktu sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 UU 74/1957 dan dapat dicabut seketika atau apabila ditetapkan suatu waktu tertentu berdasarkan suatu keputusan. Pada bagian Penjelasan UU 74/1957 dinyatakan

⁸⁰ <https://www.kompas.com/stori/read/2021/04/07/173342579/prri-latar-belakang-tuntutan-anggota-penumpasan-dan-dampaknya?page=all>, diakses pada 6 Desember 2021.

⁸¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “Regelling Po De Staat Van Oorlog En Beleg” Dan Penetapan Keadaan Bahaya.

bahwa dalam keadaan bahaya Pemerintah memiliki hak istimewa yang berpotensi menyimpang dari hukum yang obyektif dan memberikan kekuasaan-kekuasaan yang luar biasa dalam lingkungan perundang-undangan kenegaraan, yaitu bahwa undang-undang keadaan bahaya merupakan peraturan sui generis yang berdiri di atas peraturan perundang-undangan lain sehingga sah atau tidaknya menurut hukum tindakan-tindakan yang diambil harus diukur menurut keadaan bahaya pada waktu itu.⁸²

5. Darurat Militer di Aceh

Pada 2003, Presiden Megawati mengeluarkan Keputusan Presiden untuk menggelar operasi militer di Aceh guna menumpas Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.⁸³ Latar belakang penetapan darurat militer di Aceh dilakukan karena upaya damai yang dilakukan pemerintah, baik melalui pemberian otonomi khusus, pendekatan terpadu dalam rencana pembangunan yang komprehensif, maupun dialog menemui jalan buntu. Sebab, GAM tetap pada pendiriannya yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menyatakan kemerdekaannya.⁸⁴

Selain itu, keputusan ini diambil oleh Presiden karena semakin meningkatnya tindak kekerasan bersenjata yang kian mengarah pada tindakan terorisme yang dilakukan oleh GAM, merusak ketertiban umum dan ketenraman masyarakat, mengganggu program pembangunan yang telah direncanakan pemerintah, dan mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Darurat Akibat Bencana Alam

⁸² Penjelasan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “Regelling Po De Staat Van Oorlog En Beleg” Dan Penetapan Keadaan Bahaya.

⁸³ <https://kumparan.com/acehkini/megawati-teken-keppres-darurat-militer-18-tahun-silam-sejarah-kelam-aceh-1vm2ZALqfae/full>, diakses pada 6 Desember 2021.

⁸⁴ Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Tujuh belas tahun yang lalu, tepatnya pada 26 Desember 2004 telah terjadi bencana alam yang memiliki dampak yang luar biasa dan luas, yakni peristiwa gempa dengan magnitudo 9,3 skala ritcer telah menimbulkan tsunami yang hebat dan terjadi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Terdapat sebanyak 167.000 korban jiwa dan hilang dengan kerugian mencapai triliunan rupiah.⁸⁵ Pantas saja Presiden menetapkan Keputusan Presiden Nomor 112 Tahun 2004 tentang Penetapan Bencana Alam Gempa Bumi dan Gelombang Tsinami Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Sumatera Utara Sebagai Bencana Nasional Dan Hari Berkabung Nasional. Waktu berkabung adalah selama 3 (tiga) hari dengan pengibaran bendera setengah tiang di seluruh penjuru tanah air.⁸⁶

7. Saat Darurat Kesehatan Bersinggungan Dengan Darurat Perekonomian dan Keuangan Negara

Indonesia pernah beberapa kali hampir jatuh ke jurang krisis moneter pasca krisis moneter pada 1997. Pada 2008 terdapat ancaman krisis keuangan yang berpotensi besar membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional. Saat itu Pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 4 Tahun 2008. Begitupula pada 2020, Presiden juga mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan. Krisis kesehatan akibat pandemi covid 19 yang telah ditetapkan oleh *World Health Organization* (WHO) sebagai pandemi global menimbulkan krisis keuangan. Hal ini lah yang mendorong Pemerintah mengeluarkan Perppu dimaksud.

Pada bagian konsiderans Menimbang ada beberapa alasan mengapa Presiden mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2020 sebagai berikut.

⁸⁵ <https://www.tribunnewswiki.com/2019/12/26/fakta-tsunami-aceh-2004-167-ribu-orang-meninggal-dan-hilang-kerugian-puluhan-triliun-rupiah>, diakses pada 6 Desember 2021.

⁸⁶ Keputusan Presiden Nomor 112 Tahun 2004 tentang Penetapan Bencana Alam Gempa Bumi dan Gelombang Tsinami Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Sumatera Utara Sebagai Bencana Nasional Dan Hari Berkabung Nasional.

a. bahwa penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat;

b. bahwa implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (social safety net), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak;

c. bahwa implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (forward looking) dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan;

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, Pemerintah dan lembaga terkait perlu segera mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (social safety net), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan;

e bahwa kondisi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, telah memenuhi parameter sebagai kegentingan memaksa yang

memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;"

Memburuknya kondisi perekonomian ditegaskan pula pada bagian Penjelasan Perppu No. 1 Tahun 2020.

"Pada tahun 2020 ini, dunia mengalami bencana pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) membawa risiko bagi kesehatan masyarakat dan bahkan telah merenggut korban jiwa bagi yang terinfeksi di berbagai belahan penjuru dunia, termasuk Indonesia. Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) juga secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa implikasi besar bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Pertumbuhan ekonomi global diperkirakan akan menurun dari 3% (tiga persen) menjadi hanya 1,5% (satu koma lima persen) atau bahkan lebih rendah dari itu. Perkembangan pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) juga berpotensi mengganggu aktivitas perekonomian di Indonesia. Salah satu implikasinya berupa penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang diperkirakan dapat mencapai 4% (empat persen) atau lebih rendah, tergantung kepada seberapa lama dan seberapa parah penyebaran pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) mempengaruhi atau bahkan melumpuhkan kegiatan masyarakat dan aktivitas ekonomi.

Terganggunya aktivitas ekonomi akan berimplikasi kepada perubahan dalam postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2020 baik sisi Pendapatan Negara, sisi Belanja Negara, maupun sisi Pembiayaan. Potensi perubahan APBN Tahun Anggaran 2020 berasal dari terganggunya aktivitas ekonomi atau pun sebaliknya. Gangguan aktivitas ekonomi akan banyak berpotensi mengganggu APBN Tahun Anggaran 2020 dari sisi Pendapatan Negara. Respon kebijakan keuangan negara dan fiskal dibutuhkan untuk menghadapi risiko pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), antara lain berupa peningkatan belanja untuk mitigasi risiko kesehatan, melindungi masyarakat dan menjaga aktivitas usaha. Tekanan

pada sektor keuangan akan mempengaruhi APBN Tahun Anggaran 2020 terutama sisi Pembiayaan. Implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak pula terhadap ancaman semakin memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik karena langkah-langkah penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang berisiko pada ketidakstabilan makroekonomi dan sistem keuangan yang perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah maupun koordinasi kebijakan dalam KSSK, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah dan lembaga terkait untuk melakukan tindakan antisipasi (forward looking) untuk menjaga stabilitas sektor keuangan. Penyebaran pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang memberikan dampak dan mengancam pertumbuhan ekonomi Indonesia antara lain karena menurunnya penerimaan negara serta ketidakpastian ekonomi global, memerlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (extraordinary) di bidang keuangan negara termasuk di bidang perpajakan dan keuangan daerah, dan sektor keuangan, yang harus segera diambil Pemerintah dan lembaga-lembaga terkait guna mengatasi kondisi mendesak tersebut dalam rangka penyelamatan kesehatan, perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja kesehatan, jaring pengaman sosial (social safety net), serta pemulihan dunia usaha yang terdampak. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang memadai untuk memberikan landasan yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga-lembaga terkait untuk pengambilan kebijakan dan langkah-langkah dimaksud."

Selain itu, Presiden juga mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional. Hal ini semakin menguatkan bahwa saat Keputusan ini diambil, kondisi yang diakibatkan oleh pandemi covid 19 memiliki dampak yang luas dan signifikan, baik terhadap kesehatan masyarakat maupun terhadap kondisi perekonomian.

Dari beberapa fakta empiris beberapa momentum penetapan keadaan bahaya di atas, setidaknya dapat ditarik suatu benang merah bahwa Pasal 12 UUD 1945

yang menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" belum dijadikan dasar hukum dan ukuran dalam menetapkan status keadaan bahaya. Hal ini dapat terlihat dari konsiderans mengingat yang belum memasukan Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar hukum penetapan keadaan bahaya.

B. Evaluasi Penetapan Keadaan Bahaya berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Penetapan keadaan darurat di Indonesia telah di lakukan beberapa kali melalui peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Regelling Regelling op de Staat van Oorlog en van Beleg (S.O.B).*
2. UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya*
3. UU No. 30 Tahun 1948 tentang Pemberian Kekuasaan Penuh Kepada Presiden Dalam Keadaan Bahaya*
4. UU No. 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya*
5. UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya
6. UU No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi*
7. UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
8. "UU Penanggulangan Keadaan Bahaya" Tahun 1999
9. UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme juncto UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2003
10. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
11. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
12. UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan
13. UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

BAB IV
KONSEP IDEAL PENGATURAN DAN PENGUJIAN HUKUM NEGARA DALAM
KEADAAN DARURAT

A. Penyempurnaan Substansi Pengaturan tentang Keadaan Darurat/Bahaya

UUD 1945 membedakan dua jenis keadaan yaitu "keadaan bahaya" dan "kegentingan yang memaksa". Terhadap hal tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 telah menafsirkan pengertian kegentingan yang memaksa yaitu, "*pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945*".

Dalam hal terjadi keadaan darurat, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus terlebih dahulu menetapkan Negara dalam Keadaan Darurat melalui keputusan Presiden. Kemudian Presiden dapat mengeluarkan Perpu untuk mengatasi dan menangani kondisi darurat.

Untuk mengontrol agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penerbitan dan pemberlakuan Perpu, Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kewenangan pengujian Perpu baik secara materiil maupun formil harus menyeimbangkan antara pembatasan hak konstitusional warga negara dengan tujuan negara yang hendak dicapai.

Putusan Nomor 003/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Kehutanan (UU 19/2004)

Isu hukum pengujian formil yang dipermasalahkan terkait dengan prosedur pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 yang berasal dari Perppu. Dalam hal ini, Pemohon mempermasalahkan proses pembentukan Perppunya, bukan penetapan Perppunya menjadi undang-undang. Menurut Pemohon, lahirnya Perppu Nomor 1 Tahun 2004 ini tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa dan tidak memenuhi syarat negara dalam keadaan darurat seperti tercantum dalam UU (Prp) No.23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Menurut Mahkamah frasa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" sebagaimana diuraikan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subyektif Presiden dan objektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan selanjutnya. Lagipula menurut Mahkamah, apabila Pemohon mendasarkan pada penjelasan UUD 1945, maka pada dasarnya "Penjelasan" UUD 1945 pasca perubahan UUD 1945 sudah tidak ada lagi sebagaimana ketentuan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyatakan, "*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal*". Dalam putusan ini Mahkamah menegaskan pula frasa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak sama dengan frasa "keadaan bahaya" sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 UUD 1945 yang harus didasarkan pada kondisi objektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang. Menurut Mahkamah, yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan hak subyektif Presiden dan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Berikut pendapat Mahkamah selengkapnya.

- a. "bahwa alasan dikeluarkannya sebuah Perpu oleh Presiden, termasuk Perpu No. 1 Tahun 2004, yaitu karena "hal ihwal kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subyektif Presiden, sedangkan obyektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan yang berikutnya yang dapat menerima atau menolak penetapan Perpu menjadi undang-undang;
- b. bahwa Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan "*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang*

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal'. Dengan demikian, berarti setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi adanya Penjelasan UUD 1945, sehingga Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang dikutip oleh Pemohon hanya dapat dikategorikan sebagai sebuah dokumen historis yang sama nilainya dengan dokumen historis lainnya, sebagaimana halnya dengan ketentuan Pasal 139 Konstitusi RIS dan Pasal 96 UUDS 1950 yang menggunakan terminologi Undang-undang Darurat untuk istilah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dengan alasan "*keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera*", yang dapat digunakan sebagai rujukan interpretasi historis. Bunyi Pasal 139 Konstitusi RIS dan Pasal 96 UUDS 1950 selengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 139 Konstitusi RIS:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.*
- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.*

Pasal 96 UUDS 1950:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.*
- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.*

- c. bahwa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959

- tentang Keadaan Bahaya yang memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang;
- d. bahwa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang hak subyektif Presiden yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang;"

Dari pertimbangan hukum di atas, MK telah menguji Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan batu uji Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

B. Periodesasi/Batasan waktu

Keadaan darurat seharusnya menjadi respons sementara terhadap kebutuhan mendesak tertentu. Tujuannya adalah untuk menggunakan kekuasaan yang diberikan oleh keadaan darurat hanya untuk memenuhi kebutuhan mendesak itu dan kemudian mengembalikan normalitas konstitusional sesegera mungkin. Oleh karena itu, sebagian besar konstitusi di berbagai melampirkan batas waktu untuk setiap pernyataan keadaan darurat setelah itu secara otomatis berakhir kecuali jika diperbarui.

Dalam banyak kasus, keadaan darurat dapat dihentikan sebelum tanggal jatuh tempo jika tidak ada lagi kebutuhan untuk melanjutkan keadaan darurat. Biasanya, keputusan ini dapat diambil oleh eksekutif atas kebijakannya sendiri, meskipun beberapa Konstitusi memberikan hak kepada lembaga legislatif untuk mengakhiri keadaan darurat.

Sebagai contoh di Afrika Selatan yang memberikan batasan waktu terhadap keadaan darurat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 37.2 Konstitusi Afrika Selatan yang menyatakan:

A state of emergency is effective 'for no more than 21 days from the date of the declaration, unless the National Assembly resolves to extend the declaration'. The National Assembly 'may extend a declaration of a state of emergency for no more than three months at a time'.

Demikian halnya di India, Konstitusi India juga memberikan batasan waktu terhadap pelaksanaan keadaan darurat, sebagai berikut:

- *A proclamation of emergency shall 'cease to operate at the expiration of one month unless before the expiration of that period it has been approved by resolutions of both Houses of Parliament' (Article 352.4).*
- *A proclamation of emergency approved by Parliament shall 'unless revoked, cease to operate on the expiration of a period of six months' from the date of approval, but may be extended by a resolution of both Houses for additional 6-month periods (Article 352.5).*

Sedangkan di Indonesia, berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 Presiden dapat mengeluarkan Perpu. Menurut Maria Farida, mengatakan bahwa Perpu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perpu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-Undang (UU). Sedangkan, apabila PERPU itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR lah yang memiliki kekuasaan legislatif, dan yang secara obyektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa, sebagaimana telah kami jelaskan di atas.⁸⁷

C. Standar Pembatasan Hak Asasi Manusia

Mendeklarasikan keadaan darurat biasanya melibatkan penangguhan atau pembatasan hak dan kebebasan tertentu yang jika tidak dilindungi secara konstitusional. Di beberapa negara, deklarasi keadaan darurat mungkin memiliki efek langsung pada hak-hak bahkan tanpa tindakan legislatif lebih lanjut.

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) juga menetapkan bahwa hak-hak tertentu 'tidak dapat dikurangi' (yaitu tidak dapat ditangguhkan atau dibatasi) bahkan dalam keadaan darurat, sebagai berikut:

- hak untuk hidup (pasal 6)

⁸⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius: Yogyakarta., hlm. 94.

- bebas dari penyiksaan (pasal 7)
- larangan perbudakan (pasal 8)
- tidak ada hukuman penjara karena hutang (pasal 11)
- tidak ada hukuman tanpa hukum atau hukuman retrospektif (pasal 15)
- pengakuan sebagai menantu (pasal 16) dan
- kebebasan beragama (pasal 18).

Standar hukum internasional ini juga telah dimasukkan ke dalam hukum nasional, sebagai contoh di Indonesia. Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun."

Terhadap hak-hak yang dapat dibatasi, UUD 1945 juga mencantumkan ketentuan pembatasan sebagaimana di ataur dalam **Pasal 28J UUD 1945:**

- (1) *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
- (2) *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada **pembatasan yang ditetapkan** dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

Ketentuan di atas memungkinkan pemerintah untuk membatasi hak konstitusional warga negara, asalkan undang-undang yang membatasi hak-hak tersebut dimaksudkan *"semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."*

Ketentuan seperti itu biasa dalam konstitusi demokrasi modern. Praktik yang biasa dilakukan adalah mengakui bahwa terdapat hak dan kebebasan dapat dibatasi, dan dalam keadaan darurat, dalam upaya menemukan keseimbangan antara hak individu dan kepentingan yang lebih besar, misalnya adanya darurat sipil, militer, dan darurat kesehatan sebagaimana yang saat ini dihadapi oleh banyak negara.

Sebagai contoh, kebebasan bergerak dan berkumpul tunduk pada pembatasan ekstensif selama keadaan darurat, karena keseimbangan antara kebebasan ini dan kebutuhan untuk menjaga ketertiban umum dan keamanan. Namun, hak-hak lain, seperti larangan perbudakan atau penyiksaan, mungkin kebal dari pembatasan atau penangguhan, bahkan dalam keadaan darurat. Hal ini yang kadang-kadang disebut hak 'mutlak', karena dianggap begitu penting secara fundamental, dan konsekuensi pelanggarannya sangat tidak manusiawi, sehingga pelestariannya selalu melebihi pertimbangan lain dan harus benar-benar sakral.⁸⁸

D. Pengujian Peraturan Darurat

Pertanyaan kerap muncul adalah apakah Perppu dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi?⁸⁹ Tentu saja Perppu tetap terbuka dan tunduk kepada pengujian oleh Pengadilan sehingga konstitusionalitasnya baik secara materiil maupun formil tetap dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Meskipun Perppu lahir dari suatu keadaan "kegentingan yang memaksa", tetap harus dapat diuji oleh lembaga peradilan.⁹⁰

Mahkamah Konstitusi beberapa kali telah melakukan pengujian terhadap Perppu, antara lain Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,⁹¹ dan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

⁸⁸ Elliot Bulmer, *Emergency Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 18*, 2018, hlm. 20-21.

⁸⁹ Perppu memiliki kedudukan yang sederajat dengan Undang-Undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara ...*, *Op.Cit.*, hlm. 282. Lihat juga Ni'matul Huda, Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, Oktober 2010, hlm. 80-88.

⁹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

(JPSK).⁹² Namun demikian, kedua permohonan tersebut tidak dapat diterima Mahkamah Konstitusi.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010, Mahkamah Konstitusi telah memberikan tafsir terhadap syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana ditentukan, yaitu:

- a) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- b) Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang saat ini ada; dan
- c) kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Mahkamah Konstitusi juga telah memberikan pertimbangan terkait batas waktu pelaksanaan Perpu sebagaimana tercantum Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019, yaitu:

“Menyatakan Pasal 29 Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” bertentangan dengan UUD 1945 dan

⁹² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU a quo masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD".

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya sudah tidak relevan lagi karena hanya mencantumkan tiga keadaan darurat yaitu keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang. Sementara dalam perkembangannya terdapat jenis keadaan bahaya yang menimbulkan kedaruratan, seperti Darurat Keuangan Negara dan Darurat Kesehatan yang belum terakomodir dalam UU tentang keadaan bahaya. Dengan demikian diperlukan penyempurnaan terhadap UU tentang keadaan bahaya dengan memasukkan beberapa kondisi darurat tersebut.
2. Terkait dengan parameter negara dalam keadaan darurat, berdasarkan hasil perbandingan dengan beberapa negara dapat ditemukan bahwa parameter yang digunakan dalam penetapan dan pelaksanaan kewenangan eksekutif mengenai keadaan darurat yaitu, (1) alasan penetapan negara dalam keadaan darurat; (2) periodisasi atau jangka waktu pemberlakuan keadaan darurat; (3) standar pembatasan HAM selama keadaan darurat; dan (4) peran peradilan (judicial review) dalam mengawasi kebijakan pemberlakuan keadaan darurat.
3. Konsep ideal pengaturan dan pengujian hukum negara dalam keadaan darurat, yaitu:
 - a. UUD 1945 membedakan dua jenis keadaan yaitu "keadaan bahaya" dan "kegentingan yang memaksa". Terhadap hal tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 telah menafsirkan pengertian kegentingan yang memaksa yaitu, "*pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat*

menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945".

- b. Dalam hal terjadi keadaan darurat, Preseden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus terlebih dahulu menetapkan Negara dalam Keadaan Daruraat melalui keputusan Presiden. Kemudian Presiden dapat mengeluarkan Perpu untuk mengatasi dan menangani kondisi darurat.
- c. Untuk mengontrol agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penerbitan dan pemberlakuan Perpu, Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kewenangan pengujian Perpu baik secara materiil maupun formil harus menyeimbangkan antara pembatasan hak konstitusional warga negara dengan tujuan negara yang hendak dicapai.

B. Saran

Dari kesimpulan yang telah diuraikan di atas, saran yang penulis dapat sampaikan yaitu sebagai berikut:

1. Pembentuk UU perlu melakukan penyempurnaan UU yang mengatur mengenai keadaan bahaya dengan mengikuti perkembangan keadaan darurat, yaitu tidak hanya mencantumkan tiga keadaan darurat yaitu keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, tetapi melengkapi dengan beberapa jenis keadaan bahaya yang menimbulkan kedaruratan, seperti Darurat Keuangan Negara dan Darurat Kesehatan.
2. Dalam setiap UU tentang keadaan bahaya dalam konsideran wajib memuat Pasal 12 UUD 1945.
3. Mahkamah Konstitusi ketika menangani pengujian peraturan darurat (Perpu) perlu memprioritaskan dan memberikan jangka waktu penanganan pengujian peraturan darurat yang didasarkan pada Pasal 12 UUd 1945.