



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 8/PUU-XII/2014**

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

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:

1. Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL), beralamat di Jalan Slamet Riyadi

Nomor 19 Jakarta Timur, diwakili oleh:

Nama : Poengky Indarti, S.H., LL.M.
Tempat/ Tanggal Lahir : Surabaya, 18 Februari 1970
Jabatan : Direktur Eksekutif
Warga Negara : Indonesia



Sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), beralamat di Jalan Diponegoro Nomor 74, Jakarta Pusat, diwakili oleh:

Nama : Alvon Kurnia Palma, S.H.
Tempat/ Tanggal Lahir : Sawahlunto, 13 Mei 1975
Jabatan : Ketua Badan Pengurus
Warga Negara : Indonesia

Sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : M. Choirul Anam, S.H.
Tempat/Tanggal Lahir : Malang, 25 April 1977
Pekerjaan : Wakil Direktur human Rights Working Group (HRWG)
Warga Negara : Indonesia
Alamat : Jalan Mahoni Blok CO, Nomor 02,

BDB 2, RT/RW 006/015, Kelurahan
Sukahati, Kecamatan Cibinong,
Kabupaten Bogor

Sebagai ----- **Pemohon III;**

4. Nama : **Anton Aliabbas, M.Si**
Tempat/Tanggal Lahir : Bandar Lampung, 10 September 1980
Pekerjaan : Dosen Universitas Pertahanan
Indonesia
Warga Negara : Indonesia
Alamat : Jalan Mayjend. Soetoyo, Gang
Abdullah, Nomor 54-20, Kelurahan
Kota Baru, Kecamatan Tanjung Karang
Timur, Kota Bandar Lampung

Sebagai ----- **Pemohon IV;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 27 November 2013, memberi kuasa kepada **Wahyudi Djafar, S.H., Al Araf, S.H., M.T., Asep Komarudin, S.H., Indriaswati D. Saptaningrum, S.H., LL.M., Ardianto Putra, S.H., Zainal Abidin, S.H., Wahyu Wagiman, S.H., Andi Muttaqien, S.H., Supriyadi Widodo Eddyono, S.H., Bahrain, S.H., Ridwan Bakar, S.H., Bhatara Ibnu Reza, S.H., M.Si., LL.M., Nawawi Bahrudin, S.H., Jeremiah U.H. Limbong, S.H., Abraham Utama, S.H., dan Adiani Viviana, S.H.,** Advokat/pengacara publik/ asisten advokat/asisten pengacara publik, yang tergabung dalam Tim Advokasi Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, memilih domisili hukum di Jalan Siaga II Nomor 31 Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, bertindak baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengar keterangan Presiden;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Mendengar keterangan ahli para Pemohon;
Mendengar keterangan Kepolisian Negara Republik Indonesia;

Mendengar keterangan Tentara Nasional Indonesia;
Membaca kesimpulan para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan tanpa tanggal bulan Desember 2013, yang kemudian diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 20 Desember 2013 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 624/PAN.MK/2013 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 8/PUU-XII/2014 pada tanggal 22 Januari 2014, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan tanpa tanggal dan diterima di Kepaniteraan pada tanggal 25 Februari 2014, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
2. Bahwa selanjutnya ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*";
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, MK berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yang juga didasarkan pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*

Tahun 1945';

4. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, MK juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada MK;
5. Bahwa melalui permohonan ini, para Pemohon mengajukan pengujian materiil Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dikarenakan permohonan ini adalah permohonan pengujian materiil undang-undang terhadap UUD 1945, sebagaimana diatur oleh UUD 1945 dan UU Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*;

B. Kedudukan Hukum Para Pemohon

7. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan suatu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum, dimana undang-undang sebagai sebuah produk politik dari DPR dan Presiden dapat dilakukan pengujian konstitusionalitasnya pada lembaga yudisial, sehingga sistem *cheks and balances* berjalan dengan efektif;
8. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai pengawal sekaligus penjaga dari hak-hak konstitusional setiap warga negara. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap UUD 1945;
9. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam

Perkara Pengujian Undang-Undang dinyatakan bahwa: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat;
 - d. lembaga negara.
10. Bahwa di dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa, "*Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*";
11. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
12. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam

pengujian formil UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, juga menyebutkan sejumlah persyaratan lain untuk menjadi Pemohon, ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai berikut: “*Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dkk. dalam Judicial Review in Perspective, 1995)*”;

Pemohon Badan Hukum Privat:

13. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II merupakan Badan Hukum Privat, yang memiliki *legal standing* dan menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan ini dengan menggunakan prosedur *organization standing (legal standing)*;
14. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang karena terdapat keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) berlakunya Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, sehingga menyebabkan hak konstitusional para Pemohon dirugikan;
15. Bahwa doktrin *organization standing* atau *legal standing* merupakan sebuah prosedur beracara yang tidak hanya dikenal dalam doktrin akan tetapi juga telah dianut dalam berbagai peraturan perundangan di Indonesia, seperti UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
16. Bahwa pada praktik peradilan di Indonesia, termasuk juga di Mahkamah Konstitusi, *legal standing* telah diterima dan diakui menjadi mekanisme dalam upaya pencarian keadilan, yang mana dapat dibuktikan antara lain:
 - a. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan;
 - b. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 060/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap

UUD 1945;

- c. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama;
 - d. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara terhadap UUD 1945.
17. Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu:
 - a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
 - b. dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut;
 - c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
 18. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, serta resolusi konflik di Indonesia;
 19. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I dan Pemohon II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, serta penyelesaian konflik di Indonesia telah secara terus-menerus mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk memperjuangkan hak-hak asasi manusia, serta penyelesaian konflik;
 20. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I dan Pemohon II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut di atas, dalam hal ini mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam memperjuangkan penghargaan dan penghormatan nilai-nilai hak asasi manusia, dan resolusi konflik terhadap siapapun juga tanpa membedakan jenis kelamin, suku bangsa, ras, agama, dan lain-lain. Hal ini tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon I dan Pemohon II (**bukti P-3**);
 21. Bahwa dasar dan kepentingan hukum Pemohon I dan Pemohon II dalam mengajukan permohonan pengujian Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7

Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga lembaga dimana para Pemohon bekerja. Dalam Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi, serta telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasar-nya:

a. Dalam Pasal 3 Anggaran Dasar dari Pemohon I, Perkumpulan IMPARSIAL, dinyatakan bahwa Perkumpulan ini berasaskan pada prinsip-prinsip Pernyataan Hak-hak Asasi Manusia Semesta, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Pasal 4 Anggaran Dasarnya, maksud dan tujuan perkumpulan ini adalah untuk: (1) mendorong tumbuhnya inisiatif masyarakat sipil untuk menjadi tulang punggung yang lebih luas dalam atmosfir transisi yang demokratis dan berkeadilan; (2) memajukan pemahaman dan pengetahuan masyarakat akan pentingnya kontrol atas perilaku serta pertanggungjawabannya terhadap pelanggaran Hukum dan hak asasi manusia; (3) membangun dasar-dasar jawaban atas problem keadilan di Indonesia yang berbasis pada realitas ekonomi, sosial dan politik melalui studi empiris; (4) mendorong lahirnya Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Keadilan serta terbentuknya pengadilan bagi pelaku pelanggaran Hak Asasi Manusia, dengan menyiapkan turunan undang-undang, antara lain Undang-Undang Perlindungan Saksi;

b. Dalam Pasal 5 Anggaran Dasar dari Pemohon II, disebutkan bahwa YLBHI mempunyai maksud dan tujuan adalah memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma, memajukan pengertian dan penghormatan terhadap nilai-nilai negara hukum dan martabat serta hak asasi manusia, berperan aktif dalam proses pembentukan hukum, penegakan hukum dan pembaruan hukum sesuai dengan konstitusi yang berlaku dan Deklarasi Umum Hak-Hak Asasi Manusia, dan Memajukan dan mengembangkan program-program yang mengandung dimensi keadilan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya dan gender dengan fokus tetapnya pada bidang hukum (**vide bukti P-3**);

22. Bahwa dalam mencapai maksud dan tujuannya Pemohon I dan Pemohon II telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, sebagaimana telah menjadi pengetahuan umum (*notoire feiten*). Adapun, bentuk kegiatan yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. melakukan pendataan dan monitoring pelanggaran hak asasi manusia;
 - b. melakukan penelitian dan menerbitkan laporan terkait hak asasi manusia;
 - c. melakukan pengkajian dan advokasi terhadap kebijakan-kebijakan (*policies*) dan/atau hukum (*laws and regulations*), penerapannya, serta dampaknya terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan budaya, masyarakat;
 - d. melakukan advokasi dalam berbagai bentuk bagi pemenuhan hak-hak dan kebutuhan masyarakat yang berkeadilan;
 - e. melakukan pendidikan kepada komunitas korban pelanggaran hak asasi manusia, termasuk memfasilitasi resolusi konflik.
23. Bahwa upaya-upaya dan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemohon I dan Pemohon II adalah dalam rangka melaksanakan hak konstitusional yang dimilikinya, guna memperjuangkan haknya secara bersama untuk kepentingan bangsa dan negara, sebagaimana ditegaskan oleh ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*";
24. Bahwa ketentuan serupa juga ditegaskan di dalam Pasal 15 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang mengatakan bahwa setiap orang, baik secara pribadi maupun kolektif berhak untuk mengembangkan dirinya dalam rangka membangun masyarakat, bangsa dan negara. Bahkan di dalam Pasal 16 UU HAM disebutkan secara khusus tentang hak individu atau kelompok untuk mendirikan suatu organisasi untuk tujuan sosial dan kebajikan, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran hak asasi manusia;
25. Bahwa persoalan yang menjadi objek dari Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial yang diujikan materiil oleh Para Pemohon merupakan persoalan setiap setiap warga negara karena sifat universalnya, yang bukan hanya urusan Pemohon I dan Pemohon II, terutama menyangkut pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, sebagai hak konstitusional setiap warga negara;
26. Bahwa lebih jauh, pengajuan permohonan pengujian Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, merupakan wujud kepedulian dan upaya Pemohon I dan Pemohon II untuk memastikan pelaksanaan kewajiban negara (*state obligation*) dalam melakukan pemajuan,

pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai mandat hukum sekaligus perintah konstitusional;

27. Bahwa adanya Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial secara faktual atau setidaknya potensial telah menggagalkan berbagai macam kegiatan yang dilakukan oleh Pemohon I dan Pemohon II, sebagaimana dimandatkan dalam AD/ART-nya dalam mendorong penciptaan beragam kebijakan yang terkait dengan reformasi sektor keamanan, termasuk di dalamnya penyelesaian konflik-konflik sipil, sehingga hak-hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II dirugikan;
28. Bahwa kehadiran pasal-pasal *a quo* dengan cara langsung maupun tidak langsung secara umum juga telah merugikan berbagai macam usaha-usaha yang sudah dilakukan secara terus-menerus oleh Pemohon I dan Pemohon II dalam rangka menjalankan tugas dan peranannya untuk mendorong perlindungan, pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya dalam memastikan diterapkannya prinsip dan nilai-nilai hak asasi manusia dalam reformasi sektor keamanan;
29. Bahwa ketidakpastian hukum dalam pengaturan mengenai keadaan darurat, yang ditimbulkan akibat munculnya pasal-pasal *a quo* juga semakin membuktikan bahwa kehadiran Undang-Undang *a quo* secara faktual telah menggagalkan upaya-upaya dari Pemohon I dan Pemohon II, sekaligus juga melahirkan potensi dirugikannya hak-hak konstitusional para Pemohon akibat situasi ketidakpastian hukum tersebut;

Pemohon Perorangan Warga Negara Indonesia

30. Bahwa Pemohon III merupakan perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai Wakil Direktur Human Rights Working Group (HRWG), sebuah kelompok kerja sama organisasi non-pemerintah di Indonesia, yang didirikan dalam rangka pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia, melalui berbagai aktivitas, khususnya kampanye dan advokasi di tingkat internasional. Bahwa Pemohon adalah juga salah seorang yang selama aktif mengampanyekan dan memperjuangkan kebebasan sipil dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia melalui beragam aktivitas, termasuk terlibat secara aktif dalam memastikan penerapan prinsip-prinsip hak asasi manusia dalam setiap pengambilan kebijakan negara (**bukti P-4**);
31. Bahwa Pemohon IV merupakan perorangan warga negara Indonesia yang

bekerja sebagai Direktur Program Ridep Institute dan Pengajar di Universitas Pertahanan Indonesia. Selain sebagai pengajar, Pemohon IV juga aktif melakukan upaya pembaruan dan reformasi sektor keamanan di Indonesia serta pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Pemohon IV secara aktif menulis berbagai topik terkait dengan reformasi sektor keamanan dan hak asasi manusia, serta resolusi konflik, khususnya yang terkait dengan pelibatan aktor-aktor keamanan di dalamnya (**vide bukti P-4**);

32. Bahwa Pemohon III dan Pemohon IV selama ini juga aktif menyuarakan melalui berbagai pandangannya, khususnya di tempat para Pemohon bekerja, mengenai pentingnya reformasi penanganan konflik, pengaturan mengenai keadaan darurat (termasuk konflik) agar sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia, dan tidak berdampak pada terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Dalam hal itu, para Pemohon aktif melakukan advokasi dalam proses pembentukan kebijakan di DPR baik secara langsung dengan menyampaikan pendapatnya dalam forum resmi di DPR, maupun secara tidak langsung melalui pembuatan berbagai kajian dan kampanye media massa (**bukti P-5**);
33. Bahwa adanya rumusan pasal-pasal *a quo* secara aktual atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon III dan Pemohon IV, dikarenakan munculnya ketentuan pasal-pasal *a quo* telah menghambat atau bahkan menggagalkan usaha yang terus-menerus dari para Pemohon, untuk mendorong pembaruan pengaturan penyelesaian konflik dan pengaturan mengenai keadaan darurat yang sejalan dengan prinsip-prinsip dan nilai konstitusi maupun hukum internasional hak asasi manusia;
34. Bahwa serupa dengan yang dialami oleh Pemohon I dan II, situasi ketidakpastian hukum yang ditimbulkan oleh kehadiran pasal-pasal *a quo* sangat potensial akan merugikan hak-hak konstitusional Pemohon III dan IV sebagai bagian dari warga negara. Hadirnya pasal-pasal *a quo* yang melahirkan kondisi ketidakpastian hukum dalam pengaturan kedaruratan akan membahayakan perlindungan hak-hak konstitusional secara keseluruhan, oleh karena itu jelas para Pemohon memiliki keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) dengan Undang-Undang *a quo*;
35. Bahwa selain itu, Pemohon III dan Pemohon IV juga merupakan pembayar pajak (*tax payer*) yang dibuktikan dengan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak

(NPWP) (**vide bukti P-4**). Bahwa Pemohon III dan Pemohon IV sebagai *tax payer* menyatakan kepentingan konstitusionalnya telah terlanggar dengan adanya Undang-Undang *a quo*, karena tidak sejalan dengan prinsip-prinsip pengaturan di UUD 1945 dan menciptakan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, syarat *legal standing* seperti disebutkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VIII/2009 terpenuhi;

36. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas keseluruhan para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi, maupun sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap UUD 1945;

C. Pokok Perkara

Ruang lingkup pasal yang diuji

Ketentuan	Rumusan
Pasal 16	Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) ditetapkan oleh bupati/wali kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota.
Pasal 26	Dalam Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota, bupati/ walikota dapat melakukan: <ol style="list-style-type: none"> a. pembatasan dan penutupan kawasan Konflik untuk sementara waktu; b. pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu; c. penempatan orang di luar kawasan Konflik untuk sementara waktu; dan d. pelarangan orang untuk memasuki kawasan Konflik atau keluar dari kawasan Konflik untuk sementara waktu.

Argumentasi konstitusional yang digunakan

UUD 1945	Materi
Pasal 1 ayat (3)	Negara Indonesia adalah negara hukum.
Pasal 12	Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.
Pasal 18 (5)	Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
Pasal 28D (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial, tidak sejalan dengan kaidah dalam penetapan keadaan darurat, sehingga bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945

37. Bahwa secara umum keadaan darurat (*state of emergency*) dapat dimaknai sebagai pernyataan penguasa untuk menunda suatu fungsi yang normal dari sejumlah kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif, termasuk juga mengubah kehidupan normal warga negara dan institusi pemerintah, dalam rangka tanggap darurat. Pengertian ini sebagaimana dirujuk dari pemikir Jerman, Carl Schmitt, dalam apa yang disebutnya sebagai *state of exception*, yakni kemampuan atau tindakan yang dilakukan oleh pemegang kedaulatan—*souvereign* untuk melampaui/mengecualikan aturan hukum—*rule of law* atas nama kepentingan publik. Dikatakan Schmitt *the souvereign* sebagai “*he who decides on the exception*” (**bukti P-6**);
38. Bahwa kewenangan penguasa—pemerintah untuk menetapkan suatu keadaan darurat tidaklah bisa dilepaskan dari kewajibannya untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia bagi warganya. Hal ini sebagai konsekuensi dari penyerahan kedaulatan rakyat kepada penguasa, serta kepatuhan terhadap segala macam perangkat hukum yang diciptakan oleh penguasa. Hubungan ini sebagaimana dijelaskan oleh John Locke dalam teori ‘perjanjian masyarakat’, yang menjadi sandaran bagi berlakunya prinsip kedaulatan rakyat (**bukti P-7**);
39. Bahwa berdasarkan pada teori tersebut John Locke menegaskan, rakyat adalah pemegang kekuasaan-kedaulatan tertinggi (kedaulatan berada di

tangan rakyat), kemudian untuk menjalankan kekuasaan tersebut rakyat menunjuk seorang penguasa atau dikenal sebagai Pemerintah. Seorang penguasa yang ditunjuk tersebut berkewajiban untuk melindungi hak-hak alamiah manusia, yang di dalamnya termasuk hak hidup, hak atas kebebasan dan hak milik (**vide bukti P-7**);

40. Bahwa bersandar pada teori perjanjian masyarakat itu pula, kemudian muncul konstitusi sebagai sebuah kontrak sosial sebagaimana dikembangkan oleh pemikir Perancis, Jean Jacques Rousseau. Dikatakan oleh Rousseau, kedaulatan tertinggi adalah berada pada kehendak umum dari masyarakat atau yang disebut sebagai *volonte generale*, yang kemudian menjelma melalui perundang-undangan/konstitusi. Oleh karena itu menurutnya kedaulatan memiliki sifat-sifat: (1) kesatuan (*unite*), bersifat monistis; (2) bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*); (3) tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*); dan (4) tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*) (**bukti P-8**);
41. Bahwa kewajiban penguasa untuk melindungi hak-hak alamiah manusia sebagai konsekuensi dari prinsip kedaulatan rakyat juga ditegaskan oleh Immanuel Kant. Dalam teorinya Kant menekankan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negara. Kebebasan warga negara dibatasi dengan hukum, sedangkan hukum itu sendiri adalah cerminan dari kehendak rakyat (**bukti P-9**);
42. Bahwa berdasarkan bangunan teori yang dikemukakan oleh sejumlah pemikir di atas bisa disimpulkan, jika kita membicarakan kewenangan penguasa untuk menetapkan suatu keadaan darurat yang di dalamnya dimungkinkan adanya tindakan pembatasan terhadap hak asasi manusia, sesungguhnya tidaklah bisa dipisahkan dari akar prinsip kedaulatan rakyat serta kewajiban negara untuk melindungi hak-hak asasi warganya;
43. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menyatakan diri menganut prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara, hal ini sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*";
44. Bahwa selain penegasan prinsip kedaulatan rakyat, UUD 1945 juga menegaskan sejumlah tujuan negara yang hendak dicapai, yang salah satunya adalah melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia,

- termasuk di dalamnya perlindungan terhadap seperangkat hak konstitusional warga negara, sebagaimana termaktub di dalam Mukadimah UUD 1945;
45. Bahwa dalam rangka menjalankan prinsip kedaulatan rakyat serta upaya mencapai tujuan negara sebagaimana ditegaskan UUD 1945, maka dipilihlah seorang Presiden melalui suatu proses pemilihan umum, yang selanjutnya Presiden memiliki peranan sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*";
 46. Bahwa dalam konteks pelaksanaan kekuasaan pemerintahan itulah, apabila terdapat ancaman terhadap keselamatan warga negara dan integritas/keutuhan wilayah, Presiden diberikan wewenang untuk menetapkan suatu keadaan bahaya/darurat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 12 UUD 1945, "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang*";
 47. Bahwa penetapan adanya suatu keadaan bahaya/darurat oleh Presiden dimaksudkan untuk menentukan langkah-langkah lanjutan yang sifatnya mampu mengatasi keadaan yang dimaksud, termasuk melakukan pembatasan hak asasi manusia warga negara serta tindakan-tindakan pengecualian lainnya, dalam rangka penyelamatan negara, misalnya pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif seperti dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 "*dalam hal Ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang*".
 48. Bahwa pelaksanaan kewenangan Presiden untuk menyatakan adanya suatu keadaan bahaya adalah mutlak sebagai penjabaran dari fungsi kekuasaan pemerintahan, tidaklah ada otoritas lain yang memiliki kewenangan seperti halnya Presiden untuk menggerakkan seluruh perangkat negara. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Willian B Fisch, yang menyatakan, "*Strong presidents have claimed not only that the constitution provides ample authority to deal with emergencies as well as normal times, but the executive is the preeminent holder of the such authority*" (Asshiddiqie, 2010: 227) (**bukti P-10**);
 49. Bahwa Presiden dalam kapasitasnya sebagai pemimpin tertinggi kekuasaan pemerintahan ketika dalam keadaan darurat memiliki perangkat untuk

mengambil alih semua fungsi negara, dalam rangka menyelamatkan negara, termasuk melakukan pembatasan hak-hak warga negara serta menggerakkan alat-alat operasi negara, berdasarkan kondisi-kondisi objektif tertentu. Dikemukakan oleh Emanuel Gross (2008), "*In order to protect the public in times of emergency, the Executive Branch is conferred with wider administrative powers than in times of peace*" (**bukti P-11**);

50. Bahwa Jimly Asshiddiqie (2007:80) dalam pendapatnya tegas mengatakan, "*Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya Presiden, bukan pejabat yang lain*". Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran dari Rousseau, yang menyatakan bahwa kedaulatan—*the sovereign* memiliki ciri kesatuan, bersifat monistis, bulat dan tak terbagi, tidak dapat dialihkan, dan tidak dapat berubah (**vide bukti P-10**);
51. Bahwa berdasarkan pada uraian-uraian di atas bisa ditarik kesimpulan setidaknya dua hal: *Pertama*, kewenangan penetapan keadaan darurat sesungguhnya adalah kekuasaan yang dimiliki oleh pemilik kedaulatan tertinggi—rakyat, yang kemudian dilimpahkan pada pelaksana kekuasaan pemerintahan, dalam rangka menyelamatkan integritas wilayah, termasuk melindungi keselamatan dan hak-hak warga negara; *Kedua*, kewenangan untuk menetapkan suatu keadaan darurat semata-mata hanyalah wewenang yang dimiliki oleh pemimpin tertinggi kekuasaan pemerintahan, dalam hal ini Presiden, yang memiliki otoritas untuk menggerakkan semua perangkat negara ketika terjadi keadaan darurat, termasuk untuk mengambil alih fungsi yudikatif dan legislatif;
52. Bahwa dalam praktiknya di dunia, terdapat banyak model penetapan keadaan darurat, sebagaimana diterapkan di sejumlah negara. Model yang paling klasik misalnya diterapkan pada masa kekuasaan Romawi dengan pendekatan kediktatoran (*dictatorship*); di Perancis dikenal dengan pendekatan *state of siege*, yang juga banyak diterapkan dalam negara yang menganut *civil law system*; sementara di Inggris menggunakan pendekatan *martial law*, yang banyak diadopsi oleh negara yang menganut *common law system*;
53. Bahwa di atas secara umum sudah dipaparkan pengertian dari keadaan darurat, dengan merujuk pada pendapat Carl Schmitt. Mengulang pendapat Schmitt, pada intinya keadaan darurat dimaknai sebagai tindakan

mengecualikan hukum normal, yang dilakukan oleh kekuasaan pemerintahan sebagai pelaksana kedaulatan, dalam suatu keadaan yang tidak normal, atas nama kepentingan publik, dalam rangka perlindungan warga negara dan keutuhan wilayah negara;

54. Bahwa merujuk pada pendapat Kim Lane Scheppele, dikatakan keadaan darurat adalah keadaan di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Ditambahkannya, negara terpaksa melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri dikarenakan adanya suatu ancaman yang serius, sehingga untuk menyelamatkan negara, tindakan penyimpangan tersebut terpaksa dilakukan (**bukti P-12**);
55. Bahwa negara-negara di dunia juga beragam di dalam mengatur, memberikan pengertian dan kategorisasi mengenai keadaan darurat di dalam konstitusi nasionalnya. Perbedaan ini umumnya didasarkan pada perbedaan antara berbagai kategori darurat dalam kondisi faktual tertentu, di mana pernyataan darurat tertentu dari beragam rezim darurat yang ada, secara konstitusional diperbolehkan. Perbedaan ini tidak hanya mempengaruhi adanya perbedaan dalam metode deklarasi dan durasi waktu penerapan, tetapi juga hal-hal seperti sifat, ruang lingkup, dan lingkup kekuasaan darurat Pemerintah, serta kemungkinan melenceng perlindungan hak konstitusional warga.
56. Bahwa beberapa konstitusi nasional sejumlah negara membuat struktur ganda dalam rezim darurat, seperti halnya yang dianut dalam Konstitusi Belanda dan Konstitusi Portugal, yang mengakomodasi adanya dua jenis keadaan darurat. Konstitusi Belanda misalnya membagi keadaan darurat menjadi '*state of war*' dan '*state of emergency*'. Sementara Konstitusi Portugal membedakan antara '*state of emergency*' dengan '*state siege*'. Dalam kasus-kasus adanya agresi dari pasukan asing maka negara akan dinyatakan dalam status 'keadaan perang', sedangkan apabila terdapat ancaman serius atau gangguan dari tatanan demokratis konstitusional atau bencana publik maka yang akan dikeluarkan adalah deklarasi 'keadaan darurat';
57. Bahwa berdasarkan pada pendapat sejumlah ahli di atas, unsur-unsur keadaan darurat setidaknya dapat dilihat dari sejumlah indikator berikut ini: (1) adanya ancaman terhadap eksistensi negara; (2) diperbolehkannya tindakan

responsif yang menyimpang dari kaidah hukum normal; (3) dikeluarkan melalui sebuah pernyataan resmi negara; (4) penetapan keadaan darurat hanya berlaku untuk periode waktu tertentu; (5) harus adanya batasan yang jelas mengenai ruang lingkup berlakunya keadaan darurat; dan (6) diperbolehkannya pengurangan hak-hak warga negara untuk hak yang dapat diderogasi;

58. Bahwa ketika suatu pernyataan keadaan darurat dikeluarkan, Pemerintah yang dipimpin langsung oleh Presiden diberikan wewenang untuk mengerahkan seluruh perangkat pemerintahan termasuk di dalamnya militer, guna segera mengatasi keadaan darurat tersebut dalam waktu yang secepat-cepatnya. Ada beberapa perbedaan pendekatan yang digunakan dalam pengerahan ini. Asal-muasalnya setidaknya dapat dipisahkan menjadi dua: *Civil Law System* dan *Common Law System* (**bukti P-22**);

Civil Law System	Common Law System
<ul style="list-style-type: none"> - keadaan darurat bukan merupakan kondisi di mana hukum dalam sementara dibatalkan dan berlaku perintah dari seorang komandan. Kondisi ini ditegaskan melalui suatu perangkat hukum, diizinkan oleh konstitusi dan diselenggarakan di bawah otoritas tertentu sebagaimana mandat undang-undang. - keadaan darurat diterapkan dalam keadaan negara menghadapi invasi dari militer asing atau ketika menghadapi pemberontakan internal dan kerusuhan. Deklarasinya dibedakan menjadi dua macam (i) <i>état de siege réel</i> (keadaan perang dalam arti sesungguhnya) dan (ii) <i>état de siege fictif</i> (keadaan darurat konstruktif). - hal lain yang musti diperhatikan, (i) keadaan darurat (perang) tidak membuat setiap pembuatan undang-undang menjadi kekuasaan dari eksekutif; (ii) keadaan darurat tidak membawa perubahan mendasar 	<ul style="list-style-type: none"> - dalam sistem ini keadaan darurat bahkan diistilakan sebagai darurat militer atau situasi ketika hukum militer diberlakukan. Pernyataan ini dapat diterapkan untuk keseluruhan wilayah atau area tertentu dalam rangka mengatasi krisis kekerasan khusus. - merujuk pada Albert Venn Dicey keadaan darurat militer dibedakan menjadi dua kategori: (i) suspensi hukum biasa dan berlakunya pemerintah sementara atau berlakunya pengadilan militer. Dalam situasi ini hukum biasa ditunda dan diganti dengan hukum perang dan setiap orang dapat ditangkap, dipenjara, atau dieksekusi pada kehendak pengadilan militer tanpa memperhatikan proses hukum biasa; (ii) berkonotasi kekuasaan pemerintah untuk menjaga ketertiban umum atau

dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif, atau antara pemerintah sipil dan militer. Militer tetap harus tunduk pada arahan dan instruksi dari para menteri. Bahkan ketika keadaan darurat telah dinyatakan, lembaga legislatif tetap memegang fungsi pengawasan terhadap eksekutif.

warga negara, dengan biaya apapun dari darah atau properti yang mungkin diperlukan. Berarti bahwa darurat militer merupakan bagian dari hukum negara.

- lebih jauh menurut Dicey, hukum darurat memiliki karakteristik: (i) sumber hukumnya adalah hak hukum untuk memenuhi kekuatan secara paksa. Hak ini dimiliki oleh pemerintah dan warga; (ii) perlunya keadaan (kondisi) adalah satu-satunya kriteria yang digunakan untuk menentukan kebutuhan penggunaan langkah-langkah darurat dapat digunakan. (iii) mengizinkan penggunaan segala cara yang diperlukan untuk menekan pemberontakan internal maupun kerusuhan serta memukul mundur invasi. Namun, tidak memungkinkan tindakan hukuman terhadap penjajah atau perusuh di luar proses hukum biasa. Pengadilan militer dan komandan tidak berwenang mengadili orang-orang tersebut atau menghukum mereka karena partisipasi mereka dalam kerusuhan atau invasi. Darurat militer sifatnya adalah pencegahan, bukan hukuman.

59. Bahwa dari dua pendekatan itulah selanjutnya negara-negara mengaplikasikan pengaturan keadaan darurat di dalam konstitusi nasional mereka, baik secara eksplisit dan mendetail maupun sebagai sebuah meta-aturan konstruksi konstitusi. Dikarenakan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh kekuasaan pemerintahan ketika suatu keadaan darurat dideklarasikan, termasuk kewenangan pengerahan militer, maka sesuai dengan

originalitasnya kewenangan itu merupakan bagian dari hak prerogatif pemimpin tertinggi kekuasaan pemerintahan;

60. Bahwa dalam rezim hukum hak asasi manusia internasional juga diatur perihal 'keadaan darurat'. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) ICCPR memaknai keadaan darurat sebagai "situasi yang mengancam terhadap kehidupan bangsa dan keberadaannya". Sementara *General Comment* Nomor 29 ICCPR, yang didopsi pada 31 Agustus 2001 memaknai keadaan darurat sebagai 'suatu keadaan yang luar biasa—eksepsional dan bersifat temporer';
61. Bahwa pengertian yang detail mengenai keadaan darurat dalam rezim hukum hak asasi manusia internasional dirumuskan di dalam Prinsip-prinsip Siracusa tentang Pembatasan dan Pengecualian pelaksanaan Hak-hak Sipil dan Politik. Di dalam prinsip 39 dikatakan bahwa keadaan darurat dideklarasikan apabila ada, "*a threat to the life of the nation is one that: affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the State, and threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the State or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant*" (**bukti P-13**);
62. Bahwa penjelasan yang cukup detail mengenai keadaan darurat juga dikemukakan di dalam *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency (Paris Standards)*, yang menjelaskan: (a) *The existence of a public emergency which threatens the life of the nation, and which is officially proclaimed, will justify the declaration of a state of emergency*; (b) *The expression "public emergency" means an exceptional situation of crisis or public danger, actual or imminent, which affects the whole population or the whole population of the area to which the declaration applies and constitutes a threat to the organized life of the community of which the state is composed* (**bukti P-14**);
63. Bahwa Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa (*European Court of Human Rights*) di dalam beberapa putusannya juga telah memberikan jurisprudensi mengenai batasan dari keadaan darurat. Dalam kasus *Lawless v. Ireland* misalnya, mereka menyatakan keadaan darurat sebagai "*a situation of exceptional and imminent danger or crisis affecting the general public, as distinct from particular groups, and constituting a threat to the organised life of*

the community which composes the State in question” (bukti P-15);

64. Bahwa penegasan mengenai syarat-syarat tentang keadaan darurat kemudian ditegaskan oleh Pengadilan HAM Eropa dalam kasus Yunani, dinyatakan bahwa keadaan darurat haruslah: *“actual or imminent; its effects must involve the whole nation; the continuance of the organized life of the community must be threatened; and the crisis or danger must be exceptional, in that the normal measures or restrictions, permitted by the convention for the maintenance of public safety, health, and order, are plainly inadequate” (vide bukti P-15);*
65. Bahwa dengan bersandar pada rumusan-rumusan aturan di dalam rezim hukum hak asasi manusia internasional, unsur-unsur keadaan darurat setidaknya dapat dilihat dari beberapa elemen berikut ini: (1) adanya ancaman bagi kehidupan bangsa dan eksistensinya; (2) mengancam integritas fisik penduduk, baik di semua atau sebagian wilayah; (3) mengancam kemerdekaan politik atau integritas wilayah; (4) terganggunya fungsi dasar dari lembaga-lembaga pemerintah sehingga mempengaruhi kewajiban perlindungan hak-hak warga negara; (5) keadaan darurat dinyatakan secara resmi melalui sebuah deklarasi keadaan darurat; (6) ancamannya bersifat aktual atau akan terjadi; (7) tindakan pembatasan diizinkan untuk pemeliharaan keselamatan, kesehatan, dan ketertiban umum; (8) bersifat temporer atau dalam periode waktu tertentu;
66. Bahwa terkait dengan keadaan darurat, UUD 1945 memiliki struktur yang hampir serupa dengan Konstitusi Belanda, yang menganut rezim ganda dalam keadaan darurat, yakni keadaan darurat perang serta keadaan bahaya. Namun demikian Pasal 12 UUD 1945 tidak secara detail dan tegas mengatur mengenai pengertian dan batasan keadaan bahaya atau keadaan darurat. Sementara bila merujuk pada penjelasan UUD 1945 pra-amandemen, dalam penjelasan Pasal 12 dikatakan bahwa Kekuasaan Presiden dalam pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara;
67. Bahwa merujuk pada pendapat Jimmly Asshiddiqie (2007: 59), keadaan bahaya atau keadaan darurat menurut UUD 1945 dapat dimaknai sebagai, suatu keadaan luar biasa atau di luar kebiasaan, di luar keadaan normal, ketika norma-norma hukum dan lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana adanya menurut ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dalam keadaan normal;

68. Bahwa untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 12 UUD 1945 tersebut negara sudah memiliki sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya, seperti halnya diatur dengan UU Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya, juga beberapa perundang-undangan lainnya (**bukti P-16**);
69. Bahwa menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya, terdapat tiga kriteria untuk dapat dikatakan sebagai keadaan bahaya, yaitu:
- (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.
70. Bahwa sejalan dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 23/PRP/1959 maka pengumuman pernyataan keadaan darurat hanya boleh dikeluarkan/dinyatakan oleh Presiden. Status keadaan darurat ini berlaku untuk periode waktu tertentu, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang;
71. Bahwa pengertian mengenai keadaan bahaya juga tertuang di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi, yang menyebutkan, "*Keadaan bahaya adalah suatu keadaan yang dapat menimbulkan ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan hidup bangsa dan Negara Republik Indonesia sesuai dengan Undang-undang Keadaan Bahaya*" (**bukti P-17**);
72. Bahwa merujuk pada Penjelasan UU Mobilisasi dan Demobilisasi bagian Umum angka 5 disebutkan, "*Presiden menyatakan berlakunya keadaan bahaya untuk seluruh wilayah negara ataupun sebagian dari padanya sesuai dengan intensitas ancaman yang dapat membahayakan kehidupan masyarakat atau kelangsungan hidup bangsa dan negara serta keutuhan wilayah maupun persatuan dan kesatuan nasional. Hal-hal yang mendasari*

kewenangan Presiden untuk mengeluarkan pernyataan berlakunya keadaan bahaya, di antaranya: (a) terjadinya pemberontakan atau perlawanan bersenjata yang mengancam kedaulatan negara atau terjadinya bencana yang mengancam keamanan dan ketertiban hukum dan dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh unsur-unsur kekuatan pertahanan keamanan negara secara biasa; (b) terjadinya hal-hal yang langsung atau tidak langsung dapat mengakibatkan timbulnya sengketa bersenjata; (c) timbulnya hal-hal yang dapat membahayakan kelangsungan hidup negara”;

73. Bahwa selain dua peraturan perundang-undangan di atas, untuk ruang lingkup yang lebih spesifik tentang keadaan darurat bencana, Indonesia juga telah memiliki UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Menurut Pasal 1 Ketentuan Umum angka 19 UU Penanggulangan Keadaan Bencana, keadaan darurat bencana didefinisikan sebagai berikut ini: “*Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana*”;
74. Bahwa dalam kerangka hukum nasional, dengan merujuk ketentuan UUD 1945 serta sejumlah peraturan perundang-undangan di bawahnya maka dapat ditarik kesimpulan jika batasan-batasan keadaan darurat atau keadaan bahaya adalah meliputi: (1) adanya ancaman terhadap persatuan dan kelangsungan hidup bangsa; (2) terganggunya keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau sebagian wilayah negara, baik berupa pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau bencana alam; (3) akibat ancaman tersebut lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga membutuhkan penanganan yang luar biasa; (4) ditetapkan melalui sebuah pernyataan resmi keadaan darurat dari pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk seluruh wilayah atau wilayah tertentu; (5) pernyataan keadaan darurat tersebut berlaku untuk periode waktu tertentu;
75. Bahwa berdasarkan pada pendapat para ahli (doktrin), rezim hukum internasional hak asasi manusia, serta ketentuan-ketentuan hukum nasional, maka unsur-unsur keadaan darurat dapat diperbandingkan sebagai berikut:

Doktrin	Hukum Internasional	Hukum Nasional
<p>a. adanya ancaman terhadap eksistensi negara;</p> <p>b. diperbolehkannya tindakan responsif yang menyimpang dari kaidah hukum normal;</p> <p>c. dikeluarkan melalui sebuah pernyataan resmi negara;</p> <p>d. penetapan keadaan darurat hanya berlaku untuk periode waktu tertentu;</p> <p>e. harus adanya batasan yang jelas mengenai ruang lingkup berlakunya keadaan darurat; dan</p> <p>f. diperbolehkannya pengurangan hak-hak warga negara untuk hak yang dapat diderogasi.</p>	<p>a. adanya ancaman bagi kehidupan bangsa dan eksistensinya;</p> <p>b. mengancam integritas fisik penduduk, baik di semua atau sebagian wilayah;</p> <p>c. mengancam kemerdekaan politik atau integritas wilayah;</p> <p>d. terganggunya fungsi dasar dari lembaga-lembaga pemerintah sehingga mempengaruhi kewajiban perlindungan hak-hak warga negara;</p> <p>e. keadaan darurat dinyatakan secara resmi melalui sebuah deklarasi keadaan darurat;</p> <p>f. ancamannya bersifat aktual atau akan terjadi;</p> <p>g. tindakan pembatasan diizinkan untuk pemeliharaan keselamatan, kesehatan, dan ketertiban umum;</p> <p>h. bersifat temporer atau dalam periode waktu tertentu.</p>	<p>a. adanya ancaman terhadap persatuan dan kelangsungan hidup bangsa;</p> <p>b. terganggunya keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau sebagian wilayah negara, baik berupa pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau bencana alam;</p> <p>c. akibat ancaman tersebut lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga membutuhkan penanganan yang luar biasa;</p> <p>d. ditetapkan melalui sebuah pernyataan resmi keadaan darurat dari pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk seluruh wilayah atau wilayah tertentu;</p> <p>e. pernyataan keadaan darurat tersebut berlaku untuk periode waktu tertentu;</p> <p>f. dapat dilakukannya pengurangan terhadap hak-hak tertentu dari warga negara.</p>

76. Bahwa dalam praktik kenegaraan kekinian, khususnya yang berlangsung pasca-jatuhnya rezim militer Orde Baru, pendekatan di atas juga telah secara

konsisten digunakan, seperti dalam pernyataan darurat sipil untuk wilayah Propinsi Maluku dan Maluku Utara, sebagai upaya penyelesaian konflik sipil di wilayah tersebut, yang dideklarasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000, dan kemudian dicabut melalui Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 2003. Begitu pula dalam pernyataan keadaan darurat di Aceh, baik dalam tingkat darurat militer yang dideklarasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003, dan diturunkan statusnya menjadi darurat sipil melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2004, serta kemudian dicabut dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2005;

77. Bahwa ketentuan Pasal 16 UU Penanganan Konflik Sosial pada intinya mengatur mengenai pemberian kewenangan kepada bupati atau walikota untuk menetapkan status keadaan konflik di daerahnya, dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
78. Bahwa ketentuan Pasal 26 Undang-Undang *a quo* pada intinya mengatur mengenai kewenangan yang dimiliki oleh bupati atau walikota setelah dikeluarkannya penetapan keadaan konflik, untuk melakukan sejumlah pengurangan terhadap hak asasi manusia;
79. Bahwa pengertian 'konflik sosial' menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang *a quo*, adalah: "*perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional*";
80. Bahwa merujuk pada pengertian Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang *a quo*, maka unsur-unsur konflik sosial setidaknya dapat diuraikan menjadi 7 unsur berikut ini:
 - a. Perseteruan fisik dengan kekerasan
 - b. Melibatkan dua kelompok masyarakat atau lebih
 - c. Dalam waktu tertentu
 - d. Berdampak luas
 - e. Mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial
 - f. Mengganggu stabilitas nasional

g. Menghambat pembangunan nasional

81. Bahwa untuk menetapkan suatu status keadaan konflik juga diperlukan adanya pengumuman pernyataan resmi/deklarasi dari pemerintah tentang penetapan status keadaan konflik di seluruh wilayah atau wilayah tertentu yang terbatas. Bahwa menurut Undang-Undang *a quo*, penetapan status keadaan konflik bukanlah mutlak kewenangan dari Presiden selaku pemimpin tertinggi pemerintahan, tetapi juga wewenang dari bupati/walikota (Pasal 16), serta wewenang gubernur (Pasal 17);
82. Bahwa munculnya distribusi kewenangan penetapan status keadaan konflik yang demikian, muncul sebagai akibat dari ketentuan Pasal 15 Undang-Undang *a quo*, yang membagi skala keadaan konflik berdasarkan pada keluasan wilayah konfliknya (kabupaten/kota, propinsi, dan nasional), bukan mengacu pada eskalasi atau tingkat dampak yang ditimbulkan dari konflik sebagaimana umumnya dikenal dalam teori konflik dan teori darurat. Skala ini biasanya ditentukan berdasarkan pada indikator seperti: jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terdampak, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan;
83. Bahwa Undang-Undang *a quo* juga mengatur perihal jangka waktu status keadaan konflik, sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 Undang-Undang *a quo*, yang menyebutkan, "*Penetapan Status Keadaan Konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) berlaku paling lama 90 (sembilan puluh) hari*". Ketentuan tersebut menegaskan bahwa status keadaan konflik adalah bersifat temporer, sebagaimana halnya keadaan darurat;
84. Bahwa berdasarkan rumusan-rumusan dalam UU Penanganan Konflik Sosial maka unsur- unsur status keadaan konflik menurut Undang-Undang *a quo* setidaknya dapat diidentifikasi berikut ini: (1) adanya ancaman terhadap stabilitas nasional; (2) timbulnya ketidakamanan dan disintegrasi sosial; (3) adanya perseteruan fisik antar kelompok yang memiliki dampak luas; (4) untuk menetapkan status keadaan konflik diperlukan adanya suatu deklarasi resmi dari pemerintah; (5) penetapan status tersebut dapat diberlakukan pada suatu wilayah tertentu atau seluruh wilayah; (6) berlaku untuk jangka waktu tertentu; dan (7) diperbolehkannya pengurangan terhadap hak asasi manusia untuk hak-hak tertentu;
85. Bahwa memerhatikan unsur-unsur status keadaan konflik dalam Undang-

Undang *a quo*, maka sesungguhnya status keadaan konflik memiliki kualifikasi yang sama dengan status keadaan darurat/bahaya menurut ketentuan Pasal 12 UUD 1945.

86. Bahwa apabila kita bandingkan unsur-unsur keadaan konflik menurut Undang-Undang *a quo* dan unsur-unsur keadaan darurat/bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945, maka akan diperoleh perbandingan sebagai berikut:

UU Penanganan Konflik Sosial	Pasal 12 UUD 1945
<ul style="list-style-type: none"> a. adanya ancaman terhadap stabilitas nasional; b. timbulnya ketidakamanan dan disintegrasi sosial; c. adanya perseteruan fisik antar kelompok yang memiliki dampak luas; d. untuk menetapkan status keadaan konflik diperlukan adanya suatu deklarasi resmi dari pemerintah; e. penetapan status tersebut dapat diberlakukan pada suatu wilayah tertentu atau seluruh wilayah; f. berlaku untuk jangka waktu tertentu; dan g. diperbolehkannya pengurangan terhadap hak asasi manusia untuk hak-hak tertentu; 	<ul style="list-style-type: none"> a. adanya ancaman terhadap persatuan dan kelangsungan hidup bangsa; b. terganggunya keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau sebagian wilayah negara, baik berupa pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau bencana alam; c. akibat ancaman tersebut lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga membutuhkan penanganan yang luar biasa; d. ditetapkan melalui sebuah pernyataan resmi keadaan darurat dari pemerintah dalam hal ini Presiden, untuk seluruh wilayah atau wilayah tertentu; e. pernyataan keadaan darurat tersebut berlaku untuk periode waktu tertentu; f. dapat dilakukannya pengurangan terhadap hak-hak tertentu dari warga negara.

87. Bahwa mendasarkan pada kesamaan sejumlah unsur konflik sosial dan keadaan darurat maka lebih jauh dalam kerangka konstitusional dapat disimpulkan bahwa konflik sosial menurut Undang-Undang *a quo* adalah bagian tak terpisahkan dari ruang lingkup keadaan bahaya atau keadaan darurat sebagaimana diatur oleh Pasal 12 UUD 1945;

88. Bahwa pendapat yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie (2007: 69) juga menguatkan pandangan ini. Dikatakannya, keadaan bahaya atau keadaan darurat menurut Pasal 12 UUD 1945, termasuk di dalamnya adalah kerusuhan sosial yang menimbulkan ketegangan sosial yang menyebabkan fungsi-fungsi

pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Dicontohkan Jimly Asshiddiqie adalah peristiwa kerusuhan sosial Mei 1998 yang terjadi di Jakarta;

89. Bahwa Jimly Asshiddiqie menegaskan, secara konstitusional pejabat yang berwenang menetapkan keadaan darurat hanyalah Presiden, bukan yang lain. Selain itu secara formal juga akan sulit untuk memberikan kewenangan penetapan status keadaan darurat pada bupati/walikota, sebab menurut Jimly Asshiddiqie, pernyataan atau deklarasi berlakunya keadaan darurat harus dituangkan dalam Keputusan Presiden, kemudian dilengkapi dengan pengaturan materiil melalui Perpu untuk mengatur hal-hal yang dikecualikan selama penetapan keadaan darurat;
90. Bahwa merujuk pada teori-teori dan doktrin yang dikemukakan oleh sejumlah ahli juga ruang lingkup dan penafsiran ketentuan Pasal 12 UUD 1945, maka tidak tepat memberikan kewenangan menetapkan status keadaan darurat kepada bupati/walikota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang *a quo*;
91. Bahwa bupati/walikota tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pengecualian di luar hukum normal dalam rangka situasi darurat, seperti pengambilalihan fungsi legislatif dan yudikatif di daerahnya, juga termasuk pengerahan perangkat/komponen negara yang lain dalam rangka penanganan keadaan darurat;
92. Bahwa berdasarkan pada argumentasi di atas nampak jelas bahwa pemberian kewenangan penetapan status keadaan konflik kepada bupati/walikota, serta kewenangan turunannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 26 Undang-Undang *a quo*, adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945;

Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial, kebablasan dalam pendelegasian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945

93. Bahwa dalam suatu negara kesatuan, pemerintahan dapat dijalankan dengan cara sentralisasi maupun desentralisasi. Desentralisasi dari sisi ketatanegaraan adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah sehingga salah satu aspek yang penting di dalamnya adalah hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah;
94. Bahwa desentralisasi menjadi salah satu hal pokok dalam negara demokrasi

karena hanya melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya di setiap tingkatan daerah masing-masing. Dengan adanya desentralisasi tersebut keragaman daerah juga mendapatkan pengakuan. Selain itu, melalui desentralisasi akan memperpendek jarak antara organisasi pemerintahan dengan rakyat sehingga pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintahan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat;

95. Bahwa kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada daerah sebagai bentuk pelaksanaan asas desentralisasi tersebut menciptakan daerah-daerah otonom. Dengan demikian substansi otonomi daerah adalah kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom sebagai wujud asas desentralisasi dalam lingkup negara kesatuan;
96. Bahwa UUD 1945 sejak awal telah menegaskan dianutnya prinsip otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu tercermin dalam amanat Pasal 18 UUD 1945 pra-amandemen yang mengatur mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Di dalam Penjelasan pasal tersebut dikemukakan adanya daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeens-chappen*) dan pada daerah-daerah tersebut akan diadakan badan perwakilan sehingga pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Prinsip ini juga kemudian dipertahankan di dalam UUD 1945 pasca-amandemen, dengan menegaskan sejumlah prinsip-prinsip baru dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan asas desentralisasi;
97. Bahwa salah satu konsekuensi dianutnya sistem desentralisasi yang menyerahkan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah adalah perlunya pengaturan hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah sehingga otonomi daerah di satu sisi dapat dijalankan, dan di sisi lain prinsip negara kesatuan tidak dilanggar. Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan. Dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah. Sebaliknya, apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level

pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik;

98. Bahwa secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*). Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab diantara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya;
99. Bahwa adanya perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggung jawab dari berbagai level pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level pemerintahan yang ada di suatu negara;
100. Bahwa meskipun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanyalah penyerahan urusan. Lebih jauh, urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri. UU Pemerintahan Daerah juga menegaskan kembali kedudukan daerah otonom sebagai bagian integral dari negara kesatuan;
101. Bahwa ketentuan Pasal 10 UU Pemerintahan Daerah menegaskan pada prinsipnya pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang merupakan

kewenangan pemerintah pusat yang terdiri dari enam urusan, yaitu: (i) politik luar negeri; (ii) pertahanan; (iii) keamanan; (iv) yustisi; (v) moneter dan fiskal nasional; dan (vi) agama. Bahwa ketentuan Pasal 10 UU Pemerintahan Daerah harus dimaknai sebagai bagian tidak terpisahkan dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, karena menegaskan mengenai urusan pemerintah pusat yang tidak dapat didelegasikan (aturan organik);

102. Bahwa menempatkan rumusan pasal-pasal *a quo* (Pasal 16 dan Pasal 26 UU *a quo*) dalam konteks otonomi daerah dan pelaksanaan asas desentralisasi, adalah suatu bentuk perumusan norma yang inkonstitusional, karena tidak sejalan dengan mandat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945;
103. Bahwa jika memerhatikan rumusan pasal-pasal *a quo*, serta maksud dan tujuan dari pengaturan pasal-pasal *a quo*, adalah terkait erat dengan upaya menjaga 'keamanan' dari setiap warga negara, yang merupakan wewenang multak dari Pemerintah Pusat yang tidak dapat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu ketentuan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945;

Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial, menciptakan situasi ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

104. Bahwa salah satu pilar terpenting dari terbentuknya negara Indonesia selain bersandar pada prinsip kedaulatan rakyat, juga penegasan pada prinsip negara hukum, hal ini sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan, "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*";
105. Bahwa salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya jaminan serta tegaknya prinsip kepastian hukum, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menjelaskan bahwa cita hukum (*Idee des Rechts*), yang kemudian dilembagakan dalam suatu bentuk negara hukum, dapat diklasifikasikan ke dalam tiga prinsip umum, yaitu: *purposiveness*—kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), *justice* — keadilan (*gerechtigkeits*), dan *legal certainty* — kepastian hukum (*rechtssicherheit*) (**bukti P-18**);
106. Bahwa sejalan dengan teori mengenai cita hukum tersebut, UUD 1945 juga telah menegaskan adanya jaminan kepastian hukum bagi setiap warga negara dalam ruang negara hukum Indonesia, sebagaimana dituliskan di dalam Pasal

28D ayat (1) UUD 1945, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;

107. Bahwa munculnya rumusan pasal-pasal *a quo* di dalam UU Penanganan Konflik Sosial telah menciptakan situasi ketidakpastian hukum dalam pengaturan mengenai penetapan status keadaan darurat di Indonesia, sebab pada waktu yang bersamaan juga berlaku UU Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya yang memiliki unsur-unsur, syarat-syarat, dan elemen-elemen yang sama dengan ketentuan dalam Undang-Undang *a quo*;
108. Bahwa dengan adanya dua pengaturan mengenai kewenangan menetapkan status keadaan darurat/bahaya sebagaimana diatur Undang-Undang *a quo* dan UU Nomor 23/PRP/1959, maka dalam waktu yang bersamaan dapat muncul dua penetapan status darurat sekaligus, yang dikeluarkan oleh Presiden dan dikeluarkan oleh Bupati/Walikota. Kondisi ini tentu melahirkan suatu ketidakpastian hukum yang merugikan perlindungan hak-hak konstitusional setiap warga negara, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
109. Bahwa situasi ketidakpastian hukum juga terjadi sebagai akibat ketidaktepatan dalam pemberian kewenangan penetapan status keadaan konflik—darurat dan pembatasan terhadap hak asasi manusia, sebagaimana dirumusan dalam pasal-pasal *a quo*;
110. Bahwa ketentuan mengenai deklarasi keadaan darurat serta tindakan pengurangan terhadap hak asasi manusia dalam situasi darurat haruslah merujuk pada ketentuan Pasal 4 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, yang telah disahkan oleh Indonesia ke dalam hukum nasionalnya melalui UU Nomor 12 Tahun 2005;
111. Bahwa ketentuan Pasal 4 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik yang kemudian diterjemahkan lebih lanjut salah satunya melalui Prinsip-prinsip Siracusa 1985, pada intinya mengatur mengenai kewenangan Negara Pihak (dari Kovenan) untuk dapat mengambil tindakan yang mengurangi kewajibannya, apabila dihadapkan dalam situasi bahaya yang luar biasa dan aktual atau akan terjadi yang mengancam kehidupan bangsa. Ancaman tersebut dapat berupa: (a) Mempengaruhi seluruh penduduk, baik di seluruh atau sebagian wilayah negara; dan (b) Ancam integritas fisik dari populasi,

kemerdekaan politik atau keutuhan wilayah negara atau keberadaan atau fungsi dasar dari lembaga-lembaga yang sangat diperlukan untuk menjamin dan melindungi hak-hak yang diakui dalam Kovenan (**bukti P-19**);

112. Bahwa ketentuan Pasal 4 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik juga menegaskan, konflik internal dan kerusuhan yang bukan merupakan ancaman terhadap kehidupan bangsa adalah tidak dapat membenarkan adanya tindakan pengurangan, termasuk juga kesulitan dalam bidang ekonomi;
113. Bahwa suatu negara pihak yang mengurangi kewajibannya berdasarkan Kovenan harus mengeluarkan deklarasi resmi adanya keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa, yang prosedurnya diatur dalam hukum nasional yang khusus mengatur mengenai keadaan darurat. Selain itu, negara pihak juga berkewajiban untuk memberitahukan kepada negara pihak lainnya, melalui perantaraan Sekretaris Jenderal PBB, serta dengan jelas menyebutkan ketentuan yang telah dikurangi dan alasan yang digunakan;
114. Bahwa rumusan Pasal 16 Undang-Undang *a quo*, materinya mengatur mengenai deklarasi keadaan darurat, sementara rumusan Pasal 26 Undang-Undang *a quo*, mengatur mengenai bentuk pengurangan hak asasi manusia yang dilakukan, yang menekankan pada pembatasan dan pengurangan hak untuk bergerak. Artinya bahwa semestinya ketentuan pasal-pasal *a quo* semestinya tunduk pada ketentuan Pasal 4 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik;
115. Bahwa dengan seluruh persyaratan dan prosedural untuk melakukan pengurangan terhadap pelaksanaan suatu hak dengan alasan kedaruratan, termasuk keharusan melaporkan kepada Sekretaris Jenderal PBB, maka kewenangan tersebut hanya mungkin dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan tidak akan dapat terpenuhi syarat-syarat pengurangan dan pembatasan pelaksanaan suatu hak, jika kewenangan tersebut didelegasikan kepada Bupati/Walikota;
116. Bahwa selain tidak sejalan dengan persyaratan pengurangan terhadap pelaksanaan suatu hak asasi manusia dengan alasan kedaruratan sebagaimana diatur Pasal 4 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil politik, munculnya ketentuan *a quo* juga telah menciptakan kerancuan hukum mengenai individu/badan pemerintah yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengurangan dan pembatasan terhadap pelaksanaan hak asasi manusia. Oleh karena itu,

prinsip kepastian hukum sebagai salah satu moral konstitusi tidak terpenuhi dalam perumusan pasal-pasal *a quo*, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

117. Bahwa kepastian hukum juga salah satu unsur utama moralitas hukum. Hal ini seperti dikemukakan oleh Lon L. Fuller, yang menyatakan bahwa sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada internal moraliti, oleh karena itu dalam pembentukannya harus memerhatikan empat syarat berikut ini:
- a. Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk kejelasan;
 - b. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
 - c. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
 - d. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya (**bukti P-20**);
118. Bahwa pentingnya kepastian hukum tidak hanya dianut dalam tradisi *rechtsstaat*, tradisi *the rule of law* juga memberikan penegasan tentang pentingnya kepastian hukum. *The rule of law* sendiri dimaknai sebagai “*a legal system in which rules are clear, well-understood, and fairly enforced*”—sebuah sistem hukum yang jelas (kecil kemungkinan untuk disalahgunakan), mudah dipahami, dan menjaga tegaknya keadilan. Kepastian hukum menjadi salah ciri *the rule of law*, yang di dalamnya mengandung asas legalitas, prediktibilitas, dan transparansi;
119. Bahwa ‘kepastian hukum’ atau *legal certainty* dalam tradisi klasik *the rule of law* menurut pendapat dari Friedrich von Hayek adalah salah satu atribut utama dari *the rule of law*, selain dua atribut lainnya, yakni atribut berlaku umum (*generality*), dan atribut kesetaraan (*equality*) (**bukti P-21**);
120. Bahwa kepastian hukum (*legal certainty*) menurut pendapat Hayek berarti hukum dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan aspek penting yang sangat terkait dengan kebebasan bertindak dari seseorang (**vide bukti P-21**);

121. Bahwa dengan demikian, tidak terpenuhinya unsur-unsur kepastian hukum dalam perumusan pasal-pasal *a quo*, sebagaimana dimandatkan oleh UUD 1945, penjelasan yang ditemukan dari berbagai macam doktrin hukum, maupun prinsip dalam penentuan keadaan darurat sebagaimana diatur hukum internasional hak asasi manusia, menjadikan rumusan ketentuan *a quo* harus dinyatakan inkonstitusional, karena bertentangan dengan kaidah Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

D. Petitum

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang Para Pemohon;
2. Menyatakan Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial bertentangan dengan UUD 1945;
3. Menyatakan Pasal 16 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan permohonan pengujian UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, untuk dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan;

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

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan, yaitu bukti P-1 sampai dengan bukti P-21 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Pendirian (AD/ART) dan KTP dari Pemohon I dan Pemohon II;
4. Bukti P-4 : Fotokopi KTP dan NPWP dari Pemohon III dan

- Pemohon IV;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Publikasi dari Pemohon III dan Pemohon IV yang memperlihatkan hubungan kasualitas Pemohon dengan perkara *a quo*;
 6. Bukti P-6 : Fotokopi kutipan buku Carl Schmitt. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: The University of Chicago Press. 2005;
 7. Bukti P-7 : Fotokopi kutipan buku John Locke. *Two Treatises of Government*. New Haven: Yale University Press. 2003.
 8. Bukti P-8 : Fotokopi kutipan buku Jean-Jacques Rousseau. *The Social Contract and The First and Second Discourses*. New Haven: Yale University Press. 2005;
 9. Bukti P-9 : Fotokopi kutipan buku Immanuel Kant. *The Philosophy of Law An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right*. Edinburgh: T & T Clark. 2010;
 10. Bukti P-10 : Fotokopi kutipan buku Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo. 2010.
 11. Bukti P-11 : Fotokopi artikel Emmanuel Gross, "How to Justify Emergency Regime and Preserve Civil Liberties in Times of Terrorism, 2008."
 12. Bukti P-12 : Fotokopi artikel Kim Lane Scheppele, "Law in Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11", *Public Law and Legal Theory Research Paper Series Research Paper Nomor 60*.
 13. Bukti P-13 : Fotokopi prinsip-prinsip Siracusa tentang Pembatasan dan Pengurangan terhadap Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, 1985.
 14. Bukti P-14 : Fotokopi *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*.
 15. Bukti P-15 : Fotokopi artikel Stephen Humphreys, *Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception*, 2006.
 16. Bukti P-16 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23/PRP/1959 tentang

Keadaan Bahaya;

17. Bukti P-17 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi;
18. Bukti P-18 : Fotokopi artikel Torben Spaak, "*Meta-Ethics and Legal Theory: the Case of Gustav Radbruch.*"
19. Bukti P-19 : Fotokopi kutipan buku Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary (2nd rev.ed.)*. Kehlram Rhein:Engel, 2005.
20. Bukti P-20 : Fotokopi kutipan buku Lon L. Fuller. *Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press. 1969.
21. Bukti P-21 : Fotokopi kutipan buku Friedrich A. Von Hayek. *The Constitution of Liberty*. Chicago: the University of Chicago Press 2011.

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 5 (lima) orang ahli, yaitu **Roichatul Aswidah, S.IP., M.A., Dr. A. Irman Putra Sidin, S.H., M.H., Prof. Dr. Indira Samego, M.A., Ildhal Kasim, dan Agus Widjojo** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 24 April 2014, 15 Juli 2014 dan 25 Agustus 2014, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Roichatul Aswidah, S.IP., M.A.

- Keadaan darurat dan kewenangan yang menetapkan menjadi sangat penting dalam hak asasi manusia. Oleh karena atas dasar alasan keadaan itu, maka diperkenankan adanya langkah pengurangan hak asasi manusia. Langkah pengurangan ini apabila tidak hati-hati, dapat membahayakan hak asasi manusia.
- Oleh karena itu, yang harus diperhatikan adalah bahwa "keadaan darurat" yang dapat menjadi alasan dikurangnya hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang telah disahkan oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 adalah "keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa". Keadaan itu haruslah keadaan yang sungguh-sungguh mengancam kehidupan bangsa, bukan hanya mengandung unsur kedaruratan, tetapi juga mesti mengandung unsur adanya bahaya.
- Bahaya tersebut bukan sesuatu yang hanya diimajinasikan ataupun

semata-mata ditakutkan, tetapi haruslah sebuah keadaan nyata dimana keadaan bangsa sungguh-sungguh terancam. Bahkan dalam keadaan konflik bersenjata sekalipun, langkah pengurangan hanya diperkenankan jika dan hanya jika sejauh situasi memang mengancam kehidupan bangsa.

- Persyaratan mendasar yang harus dipenuhi untuk langkah apa pun yang mengurangi hak asasi manusia adalah bahwa langkah pengurangan tersebut harus dengan sangat ketat dibatasi hanya pada situasi yang sungguh-sungguh darurat yang dalam hal ini mencakup lama waktu cakupan daerah dan juga lingkup materi kedaruratan.
- Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa merumuskan kriteria-kriteria indikatif keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa, yaitu: bahwa keadaan itu, ancaman itu, sungguh-sungguh nyata atau mengandung kebenaran (*a true*) Merupakan ancaman langsung (*direct threat*) yang dampaknya mempengaruhi kehidupan seluruh bangsa dan mengakibatkan ketidakpastian keberlangsungan dari tatanan kehidupan bersama, yang keadaan itu tidak dapat ditangani dengan melakukan pembatasan hak asasi manusia pada situasi yang normal.
- Berdasar pada langkah pengurangan hak asasi manusia oleh Pemerintah Inggris di Irlandia Utara, yang dikabulkan baik oleh Komite Hak Asasi Manusia PBB maupun Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa. Kedaulatan yang hanya melingkupi daerah geografis tertentu memang dapat dikualifikasi sebagai keadaan darurat. Namun demikian, apabila keadaan tersebut mempengaruhi keseluruhan penduduk dan juga kemudian menjadi ancaman bagi kehidupan bangsa secara keseluruhan.
- Konflik bersenjata ataupun kerusuhan internal, bencana alam ataupun bencana lingkungan, misalnya gempa bumi, banjir, kecelakaan nuklir, dapat menjadi sebuah keadaan darurat, namun demikian dalam hal ini unsur-unsur di atas terpenuhi diantaranya menyebabkan adanya ketidakpastian pada tatanan kehidupan bersama dari sebagian besar masyarakat. Krisis ekonomi pun atau pun bencana kelaparan yang kemudian menyebabkan adanya kerusuhan sosial ataupun politik dimungkinkan pula untuk dapat dikualifikasi sebagai keadaan darurat sepanjang memenuhi unsur-unsur di atas.
- Hal di atas selain memberikan penjelasan kriteria untuk mendefinisikan

sebuah keadaan, sehingga dapat dikualifikasi sebagai keadaan darurat juga memberikan tuntunan tentang otoritas yang mendefinisikan dan kemudian menetapkan keadaan darurat serta memiliki pula otoritas untuk melakukan pengurangan atau birokrasi hak asasi manusia.

- Oleh karena keadaan itu, haruslah mengancam kehidupan bangsa, maka otoritas yang berwenang haruslah otoritas yang dapat memberikan penilaian apakah memang kehidupan bangsa telah terancam, bahkan untuk daerah yang secara geografis terbatas pun keadaannya haruslah mengancam kehidupan bangsa dan bukan mengancam kehidupan hanya sepenggal daerah tersebut.
- Dalam hal ini otoritas tersebut adalah otoritas tertinggi yang memiliki kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian, di sini menjadi tepat bahwa konstitusi kita mengatur kekuasaan untuk menyatakan keadaan darurat ada di tangan presiden. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Tahun 1945: *"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang"*, sungguhlah konstitusi kita tersebut sangat sejalan dengan pandangan dan ketentuan hak asasi manusia.
- Komentar Umum Nomor 29 yang dikeluarkan oleh Komite Hak Asasi Manusia PBB juga menyatakan bahwa pada saat menyatakan keadaan darurat, dengan konsekuensi adanya pengurangan hak negara harus bertindak dalam ketentuan konstitusi dan ketentuan hukum lainnya yang mengatur penetapan keadaan darurat, serta pelaksanaan kekuasaan dalam masa darurat. Dengan demikian dapat selalu diawasi, kesesuaian langkah pengurangan hak dengan ketentuan Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik.
- Selain itu terkait kewenangan ada satu hal penting dimana Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik juga mengatur bahwa: *"terdapatnya keadaan darurat tersebut telah diumumkan secara resmi"*. Proklamasi/deklarasi/pernyataan atau diumumkannya keadaan darurat secara resmi adalah prasyarat penting yang dalam hal ini kemudian akan memungkinkan adanya pengawasan. Signifikansi pengumuman secara resmi juga terletak pada persyaratan harus adanya pengetahuan publik tentang keadaan tersebut. Utamanya dari penduduk yang langsung terkena dampak, dalam

hal ini orang haruslah tahu apa persisnya keadaan tersebut, cakupan wilayah, serta waktu, dan dampaknya pelaksanaan bagi hak asasi manusia. Dengan demikian sebagaimana dinyatakan dengan tegas dalam Komentar Umum Nomor 29, Penetapan keadaan darurat harus memenuhi dua persyaratan umum.

- a. situasi yang dinyatakan sebagai keadaan darurat adalah situasi yang sungguh-sungguh mengancam kehidupan bangsa,
 - b. Negara pihak harus menyatakan keadaan darurat secara resmi.
- Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik juga menyatakan bahwa: *Negara-negara pada Kovenan ini, yang menggunakan hak untuk pengurangan harus segera memberitahu negara-negara pihak lainnya dengan perantaraan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang ketentuan yang terhadapnya dilakukan pengurangan juga alasan yang mendorong dilakukannya pengurangan tersebut. Pemberitahuan lebih lanjut, harus dilakukan melalui perantara yang sama tentang tanggal diakhirinya pengurangan tersebut.*
 - Langkah pemberitahuan adanya penetapan keadaan darurat menjadi sangat penting untuk melihat apakah langkah pengurangan yang diambil sungguh-sungguh diperlukan untuk menjawab situasi darurat. Langkah pemberitahuan ini haruslah dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini menjadi sebuah prosedur mendasar bagi penetapan keadaan darurat oleh suatu negara.
 - Ketentuan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial menyatakan: *Dalam status keadaan konflik segala kabupaten kota, bupati, walikota dapat melakukan:*
 - a. *Pembatasan dan penutupan kawasan konflik untuk sementara waktu.*
 - b. *Pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu*
 - c. *Penempatan orang di luar kawasan konflik untuk sementara waktu, dan*
 - d. *Pelarangan orang untuk memasuki kawasan, kawasan konflik atau keluar dari kawasan konflik untuk sementara waktu.*
 - Ketentuan Pasal 26 ini pada dasarnya juga membahayakan hak asasi manusia dengan alasan yang telah saya sampaikan pada bagian sebelumnya. Bahwa bupati atau walikota tidak memiliki kewenangan untuk

menetapkan keadaan darurat dan kemudian melakukan langkah pengurangan hak asasi manusia. Harus sungguh diperhatikan bahwa sebagaimana saya sampaikan sebelumnya langkah pengurangan hak dilakukan dalam kerangka untuk menjawab kedaruratan yang kemudian menjadi tidak terpisahkan dari otoritas yang mendefinisikan dan menetapkan keadaan darurat tersebut. Namun, demikian marilah kita lihat sejenak dari sisi hak yang dikurangi oleh pasal ini.

- Bahwa Pasal 28I ayat (1) Konstitusi Indonesia menyatakan: *“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan, pikiran dan hati nurani, hak beragama 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”*. Ketentuan ini memiliki muatan yang sama dengan Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang telah disahkan Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Dengan demikian hak-hak lain yang tidak disebutkan oleh ketentuan tersebut di atas dapat dikurangi dalam keadaan darurat.
- Namun, demikian mesti diingat langkah pengurangan haruslah memenuhi asas proporsionalitas yang dinyatakan dalam Pasal 4, bahwa, *“Negara-negara pihak pada kovenan ini dapat mengambil upaya-upaya pengurangan (derogate) dari kewajiban mereka berdasarkan kovenan ini sejauh itu dituntut ini situasi darurat tersebut”*. Dengan demikian derajat intervensi dan lingkup pengurangan haruslah tegak berdiri di atas alasan yang masuk akal dalam hubungan dengan langkah yang diperlukan untuk menangani keadaan darurat. Prinsip proporsionalitas mensyaratkan bahwa kebutuhan untuk langkah pengurangan harus ditinjau ulang secara periodik oleh lembaga independen, utamanya yudikatif dan juga legislatif dalam hal adanya keraguan, maka langkah pengurangan hanya diberlakukan pada wilayah negara yang langsung terkena dampak kerusuhan ataupun bencana.
- Pada intinya hak yang dikurangi oleh Pasal 26 Undang-Undang *a quo* adalah kebebasan untuk bergerak (*freedom of movement*). Hak ini memang dalam praktiknya menjadi salah satu hak yang paling sering dikurangi oleh bangsa-bangsa di dunia. Dengan catatan bahwa seluruh prasyarat yang

saya sampaikan pada bagian sebelumnya terpenuhi, komite hak asasi manusia PBB sendiri menyatakan bahwa kebebasan bergerak memanglah dapat dinyatakan sah dan memenuhi ketentuan proporsionalitas untuk menjawab situasi darurat yang ada.

- Akan tetapi, dalam kaitan kebebasan bergerak haruslah diingat bahwa Pasal 4 kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik menyatakan pula bahwa: *“upaya-upaya tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban negara-negara pihak menurut hukum internasional dan tidak menyangkut diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial”*.
- Dalam hal ini sungguh ditekankan bahwa komentar umum yang dikeluarkan oleh Komite Hak Asasi Manusia maupun pandangan dari *International Commission of Jurist* menyatakan langkah pengurangan tetap tidak diperkenankan pada dimensi atau unsur hak atas nondiskriminasi. Selain itu negara juga tidak diperkenankan untuk menyimpangi hukum humaniter, hukum pidana internasional, maupun hukum kebiasaan internasional.
- Dalam kaitan dengan kebebasan bergerak dan pengurangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang *a quo* yang harus sungguh-sungguh diperhatikan adalah potensi jatuhnya langkah tersebut menjadi langkah yang menyimpangi hukum pidana internasional yang juga sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yaitu larangan untuk pemindahan secara paksa.
- Hukum pidana internasional menyatakan bahwa pengusiran ataupun pemindahan paksa tanpa adanya dasar alasan yang diperkenankan oleh hukum internasional merupakan bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan. Dalam hal ini langkah pengurangan dengan menggunakan keadaan darurat sebagai alasan tidak diterima sebagai langkah yang sah. Perbuatan pengusiran atau pemindahan secara paksa ini sebagaimana telah disebutkan sebelumnya diatur pula di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu perbuatan dari kejahatan terhadap kemanusiaan apabila perbuatan tersebut dilakukan secara meluas atau sistematis dan ditujukan terhadap penduduk sipil.

- Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 16 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial yang menyatakan status keadaan konflik skala kabupaten kota sebagaimana dimaksud Pasal 15 ayat (2) ditetapkan oleh bupati, walikota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten kota dapat membahayakan hak asasi manusia oleh karena memberikan kewenangan penetapan keadaan darurat yang kemudian dapat menjadi dasar alasan pengurangan hak kepada otoritas yang bukan semestinya. Otoritas sebagaimana diatur pada Pasal 16 dan Pasal 26 tidak dapat menetapkan dasar substansial penetapan sebuah keadaan darurat, sebuah keadaan menjadi keadaan darurat oleh karena tidak dapat memberikan penilaian apakah sebuah keadaan mengancam kehidupan bangsa secara keseluruhan. Otoritas ini secara prosedur juga tidak dapat memenuhi ketentuan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh Kovenan Internasional hak sipil dan politik yang telah disahkan oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Tegasnya otoritas tersebut kemudian juga tidak dapat melakukan langkah pengurangan hak asasi manusia.
- Bahwa substansi hak yang diatur, yaitu kebebasan bergerak memang diperkenankan untuk dikurangi dalam keadaan darurat, namun demikian otoritas yang menetapkan dan kemudian melakukan langkah pengurangan bukan otoritas yang semestinya. Hal ini sungguh-sungguh membahayakan hak asasi manusia selain itu juga tidak memberikan benteng perlindungan dari perlindungan jatuhnya langkah pengurangan kebebasan bergerak menjadi perbuatan pengusiran dan atau pun pemindahan paksa yang merupakan salah satu bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan.

2. Prof. Dr. Indira Samego, M.A.

- Fokusnya ada sejumlah persoalan itu. Pertama, ahli ingin menekankan hakikat konflik sosial yang muncul (*unprecedented*) tidak ada sejarahnya konflik sosial di Indonesia setelah reformasi. Jadi, reformasi memberikan semacam ruang bagi munculnya perbedaan-perbedaan, tafsiran tentang bagaimana kita menyelenggarakan pemerintahan, bagaimana proses hubungan antara negara dengan masyarakat, bagaimana politik luar negeri dibangun, dan seterusnya.
- Di dalam *text book* politik dikatakan ada pergeseran dari yang semula itu

sangat *state center*, semua diurus negara, kemudian menjadi *society center*, masyarakat juga ikut ingin berpartisipasi. Ini sebagai wujud dari demokratisasi karena keniscayaan demokrasi adalah partisipasi dan kontestasi. Jadi, semua hal layak sekali untuk diperdebatkan. Persoalannya ada orang yang bisa menerima perbedaan itu sebagai keniscayaan, tapi tidak sedikit pula di antara kita yang masih mengharamkan perbedaan itu apalagi diangkat ke ranah publik, walaupun itu menyangkut persoalan-persoalan *public discourse*, *public interest*, *public goods*, seperti persoalan keamanan itu. Jadi, kalau di masa lalu keamanan adalah masalah negara, bahkan ABRI mengurus keamanan. Tetapi setelah reformasi, kita membagi antara ABRI yang fokus pada pertahanan dan polisi pada keamanan. Konflik sosial adalah bagian dari dinamika pengelolaan keamanan.

- Reformasi membuka apa yang disebut sebagai kotak pandora yang kita semua tahu kalau sudah menyangkut persoalan-persoalan, empat persoalan di masa lalu, suku, agama, ras, dan antargolongan, biasanya itu boleh dikatakan haram untuk diperdebatkan. Kalau muncul kemudian melahirkan berbagai macam reaksi yang mengganggu stabilitas politik integrasi nasional, maka pendekatannya di masa lalu sangat jelas, yaitu represif. Tabu prinsipnya kita membahas persoalan itu.
- Sementara dalam era yang semakin terbuka, ada tuntutan agar masalah-masalah itu didialogkan, didiskusikan secara proporsional, dan mengikuti norma yang lebih adil dalam masyarakat. Karena negara ini milik seluruh komponen masyarakat, bukan hanya milik minoritas, bukan hanya milik kelompok-kelompok tertentu, tapi milik seluruh bangsa Indonesia. Itulah barangkali Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) menekankan tentang Kedaulatan Rakyat. Jadi, yang disebut rakyat itu dari Sabang sampai Merauke siapa pun juga dia, apakah dia yang pejabat tinggi atau dia seorang nelayan kecil yang tidak memiliki perahu sekalipun, dia adalah pemilik kedaulatan. Dalam Pemilu, manifestasi dari hak rakyat itu terwujudkan.
- Kemudian masalah yang lain memang kita sudah memiliki apa yang disebut oleh peneliti asing sebagai *social cleavage* ada berbagai macam persoalan-persoalan sosial di luar suku, agama, ras, dan antargolongan itu. Jadi, konflik itu pada dasarnya disebabkan karena perbedaan. Tetapi di masa lalu

tidak menimbulkan eskalasi persoalan yang memprihatinkan. Karena pendekatannya memang sangat jelas, tegas, represif, negara sangat kuat. Tetapi di dalam konteks reformasi, ada pertanyaan-pertanyaan kritis dan skeptis tentang negara yang kuat. Karena bisa jadi kekuatan negara itu kemudian didefinisikan secara subjektif, dimonopoli oleh yang berkuasa dan ini sah sekali, kritis kekritisannya dan skeptisisme masyarakat terhadap bagaimana penyelenggaraan pemerintahan dilakukan.

- Kemudian, faktor lainnya adalah lingkungan struktural, lingkungan strategis kita yang sekarang berbeda dengan masa lalu.
- Sistem perubahan yang didasarkan pada pasar (*market based system*), yaitu dari pasar bicara soal kompetisi, soal efisiensi, dan untung rugi. Jadi tidak lagi bicara soal bangsa secara keseluruhan kepentingan nasional. Agak sulit kita melihat bahwa ini menjadi pertimbangan dalam berbagai macam *level* pembuatan putusan, ujung-ujungnya selalu ada kecurigaan-kecurigaan bahwa ini karena ada aktor-aktor yang memihak kepada kepentingan tertentu.
- Suka-tidak suka memang sistem pemerintahan yang diterapkan di masa lalu adalah sistem yang otoriter sehingga pendekatannya sangat meniscayakan sentralisme, penyeragaman, dan *top down*. Tidak ada *bottom up*, tidak penghargaan terhadap kemajemukan, semuanya harus taat kepada apa yang ditafsirkan oleh pelaku utama aktor yang di masa lalu disebut sebagai stabilisator. Istilah *strong state versus weak society* di masa lalu mengakibatkan, dari sisi stabilitas, konflik seolah-olah tidak ada, tapi ketiadaan itu bukan karena memang secara empiris tidak ada yang dipersoalkan karena persoalannya sejak negara ini ada, apa yang disebut perbedaan itu sudah niscaya, beda suku, agama, ras antargolongan, timur dan barat itu sudah menjadi semacam modal sosial kita. Tetapi karena tidak dikelola dengan baik, maka menimbulkan masalah-masalah yang belakangan muncul dalam berbagai macam bentuk konflik sosial.
- Pergeseran sejak 1998 menuju sistem yang lebih demokratis, sistem yang lebih demokratis menekankan pentingnya partisipasi, tata kelola pemerintahan yang baik, resolusi konflik, dan konflik manajemen, jadi bukan represi konflik, karena mencoba meniadakan, menisbikan, menafikkan adanya perbedaan ini hanya berlaku dalam jangka pendek tergantung pada

aktor yang kuat dan berwibawa. Dalam konteks Indonesia yang semakin terbuka, sekarang sulit bagi kita untuk mempertahankan ini Indonesia, bukan negara lain. Jadi itulah akibatnya.

- Undang-Undang Keadaan Darurat Tahun 1959 sampai sekarang masih dipakai sebagai dasar hukum menghadapi persoalan-persoalan. Tambah lagi Undang-Undang Keamanan Nasional yang seharusnya menjadi dasar hukum bagi tindakan aktor-aktor negara dalam mengelola keamanan sampai sekarang juga belum ada karena adanya berbagai macam perbedaan penafsiran. Akibatnya, ketika menghadapi fenomena konflik di masyarakat yang tempo hari ketika undang-undang ini lahir banyak, mungkin makin kuat ide-ide agar pemerintah melakukan sesuatu yang bisa dijadikan dasar dimana pendelegasian wewenang diberikan kepada pemda untuk mengatasi itu.
- Literatur sudah terbiasa dengan membagi konflik pada dua kategori. Yang pertama konflik horizontal, konflik antarkelompok dalam masyarakat yang disebabkan oleh berbagai macam faktor seperti kesukuan antaragama, intraagama, antargolongan, antardesa hanya karena batas-batas desa, bisa menimbulkan konflik. Di beberapa daerah di Bima, ada masyarakat konflik dengan masyarakat yang lain karena persoalan tambak.
- Kemudian di Lampung, Mesuji, ada konflik antara masyarakat dengan masyarakat, masyarakat dengan pemilik kebun, masyarakat dengan pemilik modal, kemudian melahirkan kegetiran yang kita semuanya sepakat bahwa itu tidak pernah terjadi sebelumnya. Tetapi saya katakan tidak terjadi sebelumnya bukan karena tidak ada masalah, tapi karena di masa lalu negara menggunakan pendekatan represif, sehingga tidak ada ruang untuk artikulasi, tidak ada ruang untuk aktualisasi kepentingan masing-masing. Padahal memang intinya adalah potensi konflik itu sudah ada tapi karena sejak awal pendekatannya itu represif, maka solusinya juga represif.
- Setelah kita melihat banyak kasus. Persoalannya adalah seperti yang ada di dalam konflik vertikal itu. Yaitu konflik antara negara di satu pihak melawan masyarakat di pihak lain. Jadi di masa lalu karena strong state, negara dianggapnya memiliki hegemoni, memiliki hak untuk menafsirkan keadaan dan bahkan melakukan tindakan secara sepihak. Masyarakat tidak memiliki alternatif karena masyarakat tidak berdaya. Tetapi dalam era yang semakin

terbuka, bukan hanya karena masyarakat semakin cerdas, bukan hanya karena kesadaran tentang demokrasi. Tetapi juga ada kontrol dari luar yang secara terus menerus melihat bagaimana proses penyelenggaraan negara dilakukan.

- Persoalan di Aceh, di Papua, atau dulu di Timor Timur sebelum merdeka terletak pada ketidakadilan. Ketidakadilan baik di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun ketidakadilan di dalam penegakan hukum aturan-aturan. Itulah yang seolah-olah menyimpan benih-benih ketidaksukaan terhadap pengelolaan manajemen konflik yang mestinya harus dicari akar penyebabnya bukan hanya simtomnya.
- Bagaimana solusi yang hendak ditawarkan untuk itu? Yang pertama, dari sisi hukum perlu aturan baru yang lebih mencerminkan semangat jamak. Kesadaran tentang itu makin terbuka, masyarakat makin berani dan menimbulkan tensi karena penegak hukum dan penguasa sudah terbiasa dengan cara-cara yang sepihak. Sementara masyarakat dulu tidak berani, sekarang masyarakat berani, maka timbulah yang disebut konflik vertikal. Di dalam masyarakat sendiri muncul persoalan-persoalan yang disebabkan karena memang cara penyelesaian persoalan itu memihak pada satu golongan, menguntungkan golongan tertentu dan merugikan golongan yang lain dan masyarakat berani. Apalagi dengan media yang semakin terbuka, ditambah dengan media *online* seperti yang meramalkan kita dalam minggu-minggu terakhir ini. Ini sesuatu yang niscaya *unavoidable* (tidak bisa dihindarkan).
- Jadi kalau pendekatannya masih represif jelas akan kontraproduktif. Di masa lalu tergantung sekali pada Presiden Soeharto. Tetapi setelah itu, semua orang juga cuci tangan dan mencari patron-patron politik baru. Kelihatannya di satu pihak ada bagian dari negara yang mempertahankan pendekatan semacam itu sampai sekarang. Ada masyarakat yang semakin berharap agar hukum itu berlaku rata (*equal before the law*) bukan sekedar ada di textbook di kampus, tetapi juga dalam praktik.
- Pergeseran dari otoritarian sistem menuju demokratik sistem, ini tidak bisa berjalan invakum. Pasti ada gesekan, pasti ada yang suka, ada yang tidak suka. Itulah yang melahirkan berbagai macam konflik, baik direkayasa atau tidak direkayasa, muncul secara otomatis. Hal ini berarti kita membutuhkan

aturan-aturan baru.

- Yang kedua, institusional. Institusi-institusi apa yang layak untuk bisa dijadikan alat mendeteksi, mengontrol, mengelola berbagai macam bentuk konflik? Polri dipercaya pada tataran normatif untuk menjadi *main actor* dalam menyelesaikan persoalan keamanan. Tetapi, apakah dalam praktik demikian? Karena menurut saya, inilah yang selalu dikeluhkan oleh pimpinan polri. Bahwa belum kepercayaan pada Polri untuk menjadi satu-satunya *agent of security management* (agen pengelola keamanan).
- Sehingga seolah-olah walaupun kedudukannya di bawah presiden langsung, tetapi efektivitasnya masih menunggu presiden. Pimpinan polri pun tidak bisa secara independent sesuai dengan normanya, tidak bisa otonom karena atasannya presiden. Apalagi kalau presidennya ketua umum partai. Ini persoalan kita.
- Konflik sosial yang ada di daerah antara lain misalnya konflik akibat Pemilukada. Kalah-menang, yang kalah bakar. Kalau sudah situasinya begini, kemudian bupati diberi kewenangan untuk mengelola itu, mengambil otoritas sepenuhnya konflik di daerah, dia akan menggunakan pendekatan represif, seperti yang terjadi di masa lalu pokoknya. Jadi, berbeda dengan semangat zaman yang mengharapkan agar persoalan-persoalan diselesaikan berdasarkan dialog, prinsip-prinsip yang dialogis. Jadi, kalau diserahkan kepada pemerintah daerah, tadi dari sisi Konstitusi demikian, tetapi juga dari sisi politik. Karena kepala daerah sekarang adalah orang-orang partai politik.
- Kemudian yang ketiga, penegakan hukum secara konsisten dan adil. Selama kita masih tidak konsisten dan tidak adil dalam menegakkan aturan, maka *trust building* itu makin lama dan ini menjadi potensi sumber-sumber dari konflik sosial.
- yang terakhir, pengerahan kekuatan militer harus berdasar undang-undang atau minimal persetujuan DPR, tidak hanya keputusan presiden sebagai panglima tertingginya. Pernah ada ketentuan yang hampir "diselundupkan" bahwa panglima TNI bisa mengerahkan pasukan bila keadaan memungkinkan. Jadi, bukan presiden. Padahal, dalam era demokratis semuanya harus didasarkan pada keputusan-keputusan yang demokratis juga. Hampir pasal itu muncul. Dalam era yang makin demokratis, kita

harapkan semua keputusan diambil secara demokratis berdasarkan persetujuan antara eksekutif, legislatif, bukan lagi kepada presiden.

- Kita perlu melakukan apa yang disebut sebagai *save thing paradigm*. Dari hegemoni menuju penghargaan terhadap keadilan. Apa itu keadilan? *equal opportunity* dan *equal freedom*, kata Jhon Rose.
- Mencari akar penyebab konflik sosial yang sesungguhnya, bukan hanya menyelesaikan konflik di permukaan. Persoalan-persoalan yang muncul di daerah ini bisa disebabkan oleh konflik kepentingan antarelit lokal itu sendiri. Jadi kalau elit lokal diberi wewenang, kita bisa simpulkan hasilnya pasti memihak kepada elit lokal yang berkuasa.

3. Dr. A. Irman Putra Sidin, S.H., M.H.

- Dalam setiap pembentukan Undang-Undang, maka otomatis ada tujuan efektif yang hendak dicapai negara dalam pembentukan Undang-Undang tersebut. Oleh karenanya semua materi muatan pasal dan/atau ayat dalam sebuah Undang-Undang haruslah memenuhi kerangka logis konstitusional guna pencapaian tujuan Undang-Undang tersebut. Tidak bisa negara hanya sekedar menyandarkan mekanisme yang hanya berlandaskan doktrin tertentu misalnya semata doktrin kewenangan delegasi mandat atau atribusi dengan menjembatani doktrin desentralisasi padahal doktrin tersebut tidak dapat menjadi dasar efektivitas pencapaian tujuan daripada Undang-Undang tersebut. Apalagi jikalau kemudian hanya sekedar bersandar pada *legal policy* yang ternyata tanpa sadar mendestruksi kewenangan konstitusional pemegang kekuasaan negara yang bersusah payah dipilih melalui pemilihan secara langsung seperti Presiden.
- Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS), disebutkan bahwa konflik sosial yang selanjutnya disebut konflik adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional, (Pasal 1 angka 1 UU PKS).
- Bahwa penanganan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan

konflik penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik, (Pasal 1 angka 2 UU PKS).

- Semua penanganan konflik ini dalam rangka tujuan seperti yang disebut dalam Pasal 3 menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tentram, tertib, damai, dan sejahtera, memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan, meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan, melindungi jiwa, harta, benda, serta sarana dan prasarana umum, memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban, dan memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum. Oleh karenanya menjadi pertanyaan bahwa apakah tahapan ruang lingkup penanganan konflik seperti pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik ini cukup semata bersandarkan kepada doktrin-doktrin delegasi kewenangan hubungan pusat-daerah.
- Tentunya tak semudah itu menjawabnya karena meski semangat sebuah pembentukan Undang-Undang adalah doktrin pendelegasian kewenangan pusat dan daerah yang mendapatkan cantolan pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945. Namun, jikalau salah satu tahapan atau ruang di lingkup keadaan objektif yang dihadapi sesungguhnya tidak bisa diselesaikan dengan doktrin tersebut, maka konstruksi konstitusional akan pendelegasian kewenangan itu tak bisa dipaksakan. Risikonya, jikalau dipaksakan justru tidak mampu mengakselerasi penanggulangan atau pengendalian konflik.
- Yang menjadi masalah dalam pengujian kali ini dalam tahapan penghentian konflik-konflik seperti yang diatur dalam Bab IV Undang-Undang PKS disebutkan, *“Penghentian konflik dilakukan melalui penghentian kekerasan fisik, penetapan status keadaan konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, dan/atau bantuan penggunaan dan pengerahan TNI.”*
- Tahapan penghentian kekerasan fisik Pasal 13 Undang-Undang PKS menyebutkan bahwa penghentian kekerasan fisik dikoordinasikan dan dikendalikan oleh polri yang melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh adat. Munculnya institusi polri di sini, yang pasti bukan karena doktrin delegasi kewenangan relasi pusat-daerah, namun munculnya

institusi Polri di sini yang memainkan peran koordinasi penghentian kekerasan fisik karena doktrin pertanggungjawaban khususnya tanggung jawab konstitusional.

- Seperti diketahui yang dilekatkan tanggung jawab konstitusional langsung di bawah presiden adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang merupakan kekuatan utama menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum, Pasal 30 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.
- Menjadi persoalan berikutnya adalah ketika terjadi kegagalan penanganan konflik yaitu ketika Polri tak mampu mengendalikan dan mengakibatkan terganggunya fungsi pemerintahan, maka perlu ditetapkan status keadaan konflik, Pasal 14 Undang-Undang PKS.
- Munculnya status keadaan konflik ini tujuannya adalah karena adanya kebutuhan konstitusional akan bantuan atau pengerahan kekuatan militer yaitu TNI, termasuk pembatasan hak-hak konstitusional penduduk dalam atau di luar wilayah konflik, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35 Undang-Undang PKS.
- Oleh karenanya munculnya status keadaan konflik akibat kebutuhan konstitusional tersebut, tidak serta-merta mudah dijawab dengan doktrin delegasi kewenangan seperti keterangan presiden dalam sidang Mahkamah Konstitusi 3 April lalu yang kami kutip dalam risalah seperti yang disebutkan dalam keterangannya pemerintah bahwa sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, "*Presiden merupakan pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan*" yang dapat dimaknai bahwa presiden merupakan penanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan nasional yang meliputi pula daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam kerangka inilah dengan berdasarkan konstruksi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya dalam penyelenggaraan pemerintahan kepada gubernur, bupati, maupun walikota.
- Kewenangan-kewenangan yang dipersoalkan oleh para Pemohon, menurut pemerintah hal ini adalah sangat terkait erat dengan masalah pilihan kebijakan atau yang sering kali disebut erat dengan masalah *legal policy*

dari presiden yang dapat diberikan kepada kepala daerah atau pejabat lain sesuai dengan pertimbangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan penyelenggara pemerintahan.

- Desentralisasi menjadi salah satu hal pokok dalam negara demokrasi karena hanya melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya di setiap tingkat daerah masing-masing. Selain itu, melalui desentralisasi akan memperpendek jarak antara Pemerintah yang dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menangani konflik sosial itu sendiri.
- Kemudian selanjutnya, salah satu konsekuensi desentralisasi adalah perlunya pengaturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga otonomi daerah dapat dijalankan tanpa melanggar prinsip-prinsip negara kesatuan. Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi tindakan dan perbuatan hukum dalam setiap strata pemerintahan. Dengan demikian, maka pembentukan Undang-Undang yang sedang diuji ini yaitu Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial adalah sudah tepat. Risalah sidang Mahkamah Konstitusi, 3 April 2014.
- Bahwa dalam hal status keadaan konflik akibat gagalnya alat negara yang memegang tanggung jawab utama akan keamanan dan ketertiban konstitusional dalam wilayah NKRI ini, di bawah Presiden, maka solusi penyelesaiannya bukanlah menggunakan doktrin delegasi kewenangan, kemudian menyeret mekanisme penetapan status keadaan konflik itu dalam mekanisme desentralisasi dengan menyandarkan pada Pasal 18, 18A, 18B Undang-Undang Dasar 1945.
- Namun, dalam menghadapi ketidakmampuan pengendalian konflik oleh Polri yang mengakibatkan terganggunya fungsi-fungsi pemerintahan, maka solusinya adalah doktrin pertanggungjawaban kekuasaan. Dalam doktrin pertanggungjawaban kekuasaan, maka salah satunya menggunakan otoritas konstitusional vertikal ke atas. Rasio prediksinya karena dengan penggunaan otoritas tersebut, maka instrument-instrumen negara lainnya dapat turun tangan terkerahkan dan memberikan bantuan secara lebih responsif guna mengantisipasi meluasnya dampak serta menghentikan konflik tersebut. Sebagai catatan, penjelasan pasal ini dalam Undang-

Undang PKS menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan tidak dapat dikendalikan oleh polri adalah kondisi dimana eskalasi konflik makin meningkat dan risiko makin meluas karena terbatasnya jumlah personel dan peralatan kepolisian.

- Kemudian yang dimaksud dengan terganggunya fungsi pemerintahan adalah terganggunya kegiatan administrasi pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.
- Jikalau polri sebagai alat negara yang bertanggung jawab secara konstitusional, menurut Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 tak mampu memberikan jaminan keamanan dan ketertiban dalam suatu bagian atau keseluruhan wilayah Indonesia, maka solusinya bukanlah mendelegasikan kewenangan tersebut kepada bupati, walikota karena tanggung jawab konstitusional akan keamanan dan ketertiban tertinggi bukanlah pada bupati/walikota, melainkan tanggung jawab tersebut ditarik ke atas secara vertikal yaitu presiden. Oleh karenanya presiden yang memang harus kembali mengambil alih atas konflik tersebut dengan otoritas konstitusional yang telah dilekatkan Undang-Undang Dasar 1945 kepadanya. Artinya, keadaan konflik yang tak mampu dikendalikan oleh intitusi Polri sebagai alat negara yang mengakibatkan terganggunya fungsi pemerintahan, maka langkah solutifnya adalah bukan mendasarkan pada doktrin delegasi kewenangan pusat daerah, kemudian mencantolkan pada Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, melainkan kembali kepada doktrin tanggung jawab kekuasaan yang cantolannya banyak ditemukan dalam ayat-ayat konstitusi kita.
- Cantolan-cantolan tersebut di antaranya bahwa Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya pula Presiden diberikan kewenangan menetapkan keadaan bahaya, dimana syarat dan akibat dari keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang, Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk presiden memang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945, bahkan hingga ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

- Dengan menyandarkannya pada kekuasaan tertinggi presiden atas angkatan darat, laut, dan udara, maka presiden bisa mengerahkan secara mudah TNI, guna membantu Polri melakukan penanggulangan konflik tersebut. Oleh karenanya konstruksi status keadaan konflik jikalau dasar asumsinya Polri tak mampu mengendalikan konflik, maka solusinya bukan dengan delegasi kewenangan kepada kepala daerah, berdasarkan doktrin desentralisasi atau delegasi kewenangan. Oleh karenanya dalam status keadaan konflik, ketika konstruksi prediksinya bahwa Polri sebagai alat utama negara akan keamanan dan ketertiban dan tertinggi di bawah presiden, tak mampu lagi mengendalikan konflik, maka presiden yang menetapkan status keadaan konflik tersebut sebagai spesies status keadaan bahaya menurut Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.
- Dengan penetapan status keadaan konflik oleh presiden, maka konstruksi yang terbangun bukanlah kepala daerah meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada pemerintah, seperti dalam Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang PKS ini. Konstruksi ini justru tidak membantu percepatan penanggulangan konflik karena dalam ras yang wajar, jikalau terjadi konflik dan Polri tak mampu mengendalikan, maka dibutuhkan tindakan presiden untuk melakukan percepatan penanggulangan, sehingga konstruksi yang tepat sesungguhnya terdapat pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang PKS bahwa presiden berwenang mengarahkan kekuatan TNI setelah berkonsultasi dengan DPR karena cantolannya adalah Presiden pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, laut, dan udara.
- Jikalau terjadi konflik yang gagal dikendalikan Polri, maka dasar tindak lanjutnya bukan adalah dengan doktrin delegasi kewenangan, untuk kemudian membawa konstruksi desentralisasi menurut Undang-Undang Dasar 1945, melainkan doktrin pertanggung jawaban kekuasaan dalam hal ini presiden. Jadi, jikalau pendekatannya doktrin pertanggungjawaban kekuasaan, maka ketidakmampuan Polri sebagai alat utama dan tertinggi negara di bawah Presiden akan jaminan keamanan dan ketertiban di sebagian dan di seluruh wilayah NKRI, maka protokol konstitusional selanjutnya harus diambil langkah vertikal ke atas untuk percepatan penanggulangan dalam hal ini presiden, bukan bupati/walikota. Bagaimana mungkin ketika disadari keadaan konflik karena fungsi-fungsi pemerintahan

terganggu, justru Undang-Undang ini membebaskan status keadaan konflik kepada bupati/walikota, justru keadaan ini harus diambil alih oleh pemegang kekuasaan pemerintahan, yaitu presiden.

- Sepanjang Bab IV tentang Penghentian Konflik Undang-Undang PKS ini berupa penghentian kekerasan fisik, penetapan status keadaan konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban dan/atau bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI, tidak menggunakan kerangka doktrin delegasi kewenangan pusat dan daerah, kemudian menyandarkan pada otoritas Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945.
- Sepanjang Bab IV tentang Penghentian Konflik ini sesungguhnya berada dalam konsep doktrin tanggung jawab kekuasaan Presiden, yang memegang kekuasaan pemerintahan, memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, laut, dan udara. Menyatakan keadaan bahaya, Pasal 28C Undang-Undang Dasar 1945 dalam menjalankan hak dan kebebasannya, *"Setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan undang-undang."* Serta Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, *"Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi dan mengayomi masyarakat serta menegakkan hukum"*.
- Pertanyaan berikutnya jikalau definisi konflik yang tak mampu dikendalikan oleh Polri, yang menyebabkan fungsi pemerintahan terganggu sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dalam kurung waktu tertentu, sebagai akibat situasi tak terkendali, maka apakah hal ini bisa disebut dalam kategori dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.
- Pada prinsipnya keadaan bahaya sesungguhnya bisa berasal dari dalam maupun dari luar negeri. Dalam hal bicara konflik sosial yang tak terkendali, maka bisa menimbulkan keadaan bahaya yang diakibatkan dari dalam itu sendiri, bahkan bisa berujung menimbulkan kegentingan yang memaksa. Oleh karenanya dalam dimensi keadaan bahaya seperti ini, konstitusi sudah memberikan tanggung jawab konstitusional yang penting guna penanggulangan eskalasi keadaan bahaya seperti ini. Perubahan Undang-

Undang Dasar 1945 telah mengangkat institusi polri sebagai organ konstitusi yang utama bahkan tertinggi di bawah presiden untuk menjamin keamanan dan ketertiban, guna mencegah, mengendalikan keadaan konflik tersebut yang bisa menimbulkan keadaan bahaya.

- Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 PRP 59 tentang Keadaan Bahaya terdapat tiga kriteria untuk dapat dikatakan sebagai keadaan bahaya, salah satunya adalah keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah NKRI terancam oleh pemberontakan kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi alat-alat perlengkapan secara biasa.
- Ketentuan ini adalah irisan penuh atas definisi status keadaan konflik ketika polri tidak dapat mengatasinya dan fungsi pemerintahan terganggu atau tak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa. Oleh karenanya status keadaan konflik baik pada skala kabupaten/kota, provinsi, atau nasional sesungguhnya tergolong salah satu spesies keadaan bahaya menurut Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.
- Oleh karenanya penetapan status keadaan konflik c.q. keadaan bahaya seharusnya tetap pada Presiden menurut Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945, agar fungsi pemerintahan yang terganggu bisa dikendalikan segera selaku pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 dan segera bisa melakukan pengerahan TNI, guna membantu polri, sesuai Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang PKS akselerasi penanggulangan keadaan konflik selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas polri termasuk angkatan darat, laut, dan udara, sesuai Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945.
- Pertanyaan terakhir adalah apakah pasal penetapan keadaan bahaya yang merupakan otoritas presiden adalah pasal yang bisa didelegasikan setelah mengawinkannya dengan pasal tentang otonomi daerah dalam konstitusi. Pertanyaan keadaan bahaya salah satu spesiesnya adalah status keadaan konflik tidaklah dapat didelegasikan, sama dengan otoritas presiden untuk menyatakan perang atau bahkan hanya sekedar mengangkat duta dan konsul, seperti Pasal 11 dan Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945. Jangankan mendelegasikan kepada bupati, walikota, kepada wakil presiden sekalipun yang bersama-sama dipilih langsung oleh rakyat tetaplah tidak

boleh didelegasikan karena otoritas penetapan status keadaan bahaya adalah anak kandung dari lembaga pemegang kekuasaan. Oleh karenanya bab-bab desentralisasi otonomi daerah tak bisa mengakuisisi pasal tentang status keadaan bahaya dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.

- Dari uraian di atas bahwa ketidaktepatan mendasarkan doktrin pembentukan undang-undang dalam salah satu materi muatan ayat atau pasal dalam undang-undang bisa mengakibatkan kekeliruan pijakan akan materi muatan ayat dalam konstitusi. Kekeliruan ini secara linier bisa berimplikasi kehadiran materi muatan ayat atau pasal dalam Undang-Undang justru melanggar atau menentang konstitusi itu sendiri yang mendestruksi prinsip-prinsip konstitusional pemegang kekuasaan menurut konstitusi, seperti ketentuan yang sedang diuji dalam sidang Mahkamah ini.
- Oleh karenanya penetapan status keadaan konflik skala kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati Pasal 16 Undang-Undang UU PKS, sesungguhnya adalah inkonstitusional yang berimplikasi dengan inkonstitusionalitasnya juga Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 23 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 26, Pasal 28 sepanjang frasa *skala nasional*, serta beberapa frasa lainnya, dan Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Undang-Undang PKS, Pasal 33 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (3) sepanjang frasa *skala nasional*, Pasal 33 ayat (4) sepanjang frasa *bantuan penggunaan*, dan Pasal 34, dan Pasal 35 Undang-Undang PKS sepanjang frasa *bantuan penggunaan dan*.
- konstruksi yang saya temukan bahwa memang konflik sosial merupakan bagian dari spesies keadaan bahaya itu. Karena itu penetapan status keadaan konflik itu tidak bisa didelegasikan kepada bupati, gubernur, Menkopolkam ataupun yang lainnya, tetapi itu masuk kepada domain otoritas Presiden dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.
- Pada prinsipnya, konflik sosial itu bisa diselesaikan cukup dengan kapasitas yang dimiliki oleh camat juga bisa menyelesaikan konflik sosial itu ketika dia memiliki empat kapasitas yang dimiliki yang melekat padanya, yaitu kapasitas ekonomi, politik, sosial, dan budaya sebenarnya. Dengan kapasitas itu, maka konflik-konflik itu bisa diselesaikan. Tidak usah institusi negara. Tetapi kemudian, menjadi persoalan kemudian adalah ketika status keadaan konflik itu, ketika kita baca dalam apa yang dimaksud dengan penetapan status keadaan konflik, yang kemudian ternyata tidak

sesederhana pertarungan antarmahasiswa di sebuah kampus atau antarkecamatan di situ, antar antarkelompok suporter sepak bola di kecamatan. Yang disebut definisi status keadaan konflik dalam Undang-Undang ini adalah ketika katanya institusi Polri itu tidak mampu mengendalikan dan fungsi-fungsi pemerintahan tidak bisa berjalan.

- Kalau sudah institusi Polri disebut tidak mampu mengendalikan, berarti kita sudah tidak bicara semata persoalan kapasitas ekonomi, politik sosial, atau budaya di situ. Berarti kita sudah harus berbicara tentang kapasitas konstitusional di situ karena Polri dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah alat utama negara, penanggung jawab tertinggi di bawah presiden akan keamanan dan ketertiban. Oleh Undang-Undang ini mengatakan, "Kalau ini sudah tidak mampu ini. Ini sudah tidak mampu, maka perlu penetapan status keadaan konflik di situ." Jadi bukan lagi berbicara tentang kapasitas ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Instrumen negara namanya Polri tidak mampu, maka perlu penetapan status, apa tujuan penetapan status? Karena ada pengerahan instrumen negara berikutnya, kata Undang-Undang ini. Bantuan dan pengerahan tentara, kan di situ TNI dalam Undang-Undang ini.
- Terkadang konstitusi itu sudah memprediksikan bahwa ada kondisi-kondisi tertentu yang memang tidak bisa diselesaikan, sehingga instrumen kekuasaan itu adalah menjadi instrumen yang bisa menyelesaikan persoalan itu.
- Kalau misalnya konflik sosial dalam arti yang biasa tanpa status penetapan, maka itu sebenarnya pemerintah daerah bertanggung jawab di situ, tetapi ketika sudah berbicara status penetapan keadaan konflik, yang notabene ternyata kalau kita urai-urai, itu ciri-cirinya, indikator-indikatornya sama dengan status keadaan bahaya. Institusi negara tertinggi, yang namanya institusi negara tertinggi, penanggung jawab keamanan tertinggi menurut Undang-Undang Dasar 1945 itu ada pada Polri, berbeda dengan konstitusi dulu yang tidak menempatkan, menyebutkan Polri dan ini oleh undang-undang ini dianggap sudah tidak mampu itu, di situ, makanya perlu penetapan apa status keadaan konflik.
- Bisa saja berpotensi otoriter di situ karena akan ada langkah-langkah berikutnya berupa pembatasan HAM dan lain sebagainya, tetapi intinya ada

tetap konstitusi yang kemudian mengawali, itu makanya penetapan status keadaan bahaya menurut Undang-Undang Dasar 1945 ini ternyata disebut bahwa syarat dan akibatnya diatur dengan Undang-Undang, jadi jaminan konstitusional karena dia tetap tunduk pada Undang-Undang, ketika dia menetapkan status keadaan bahaya itu, maka dia tetap ada rambu-rambu yang tidak menjadi prerogatif presiden setelah dia menetapkan status keadaan bahaya itu.

4. Ifdhal Kasim

- Doktrin keadaan darurat (*public emergency*) atau negara dalam keadaan bahaya (*state emergency*) merupakan keadaan pengecualian (*state expection*) yang memberi justifikasi kepada negara memberlakukan hukum yang melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri. Pengecualian ini dikarenakan situasi ekstrim yang dihadapi negara, yaitu berupa ancaman yang sangat berbahaya bagi keselamatan negara itu sendiri. Pemberlakuan keadaan darurat dengan demikian diperlukan, tetapi sekaligus dihindari pula. Keadaan darurat benar-benar merupakan *necessary evil*.
- Dalam rezim hukum internasional hak asasi manusia, kita dapat menemukan sejumlah rujukan pengaturan mengenai keadaan darurat. Salah satunya, dapat ditemukan di dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang telah diadopsi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005.
- Dalam ketentuan tersebut dikatakan, "*Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya yang telah diumumkan secara resmi, negara-negara pihak covenant ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan covenant ini. Sejauh memang sangat diperlukan dalam situasi darurat tersebut.*" Sepanjang langkah-langkah tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi semata-mata berdasarkan atas RAS, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, atau asal-usul sosial.
- Secara umum, bersandar pada ketentuan di atas, keadaan darurat dapat dimaknai sebagai situasi yang mengancam terhadap kehidupan bangsa dan keberadaannya. Definisi ini kemudian dilengkapi dengan klausul yang dirumuskan di dalam Komentar Umum Nomor 29 *International Covenant on*

Civil and Politic Rights atau Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan politik yang diadopsi oleh komite pada 31 Agustus 2001. Dinyatakan dalam komentar umum (*general comment*) tersebut bahwa keadaan darurat adalah suatu keadaan yang luar biasa bersifat exceptional dan temporal, sementara dalam pelaksanaannya dikarenakan keadaan darurat berkonsekuensi pada adanya pengurangan hak, maka negara diharuskan bertindak dalam ketentuan konstitusi dan ketentuan hukum lainnya yang mengatur penetapan keadaan darurat serta pelaksanaan kekuasaan dalam masa darurat.

- Hal ini dimaksudkan agar supaya tindakan penetapan tindakan darurat tersebut dapat diawasi secara terus menerus terutama terkait dengan langkah dan tindakan pengurangan hak. Selain itu, ketika akan menetapkan suatu keadaan darurat, negara diwajibkan untuk mengeluarkan suatu proklamasi atau deklarasi atau pernyataan, resmi terlebih dahulu yang mengumumkan perihal dimulainya suatu keadaan darurat. Pengumuman resmi ini memiliki signifikansi perlunya pengetahuan publik tentang keadaan darurat yang ditetapkan, utamanya dari penduduk yang terkena dampak langsung dari keadaan darurat tersebut. Pengetahuan tersebut mencakup ketentuan detail yang berlaku selama dalam keadaan darurat, ruang lingkup wilayah, serta batasan waktu, dan dampaknya terhadap hak asasi manusia.
- Penjelasan yang lebih *rigid* mengenai pelaksanaan keadaan darurat juga dapat ditemukan di dalam prinsip-prinsip Siracusa, tentang pengurangan hak-hak sipil dan politik khususnya dalam prinsip 39, yang menyatakan keadaan darurat dideklarasikan apabila terdapat “*a treat to the life or the nation in one that effect the whole of the population and the whole of part of the teritory of the state and treated the fiscal integrity of the population, the political independent, or the teritorial integrity of the state, or the excitation or basic functional of intitution indivisible to ensure and protect the right recognize in the covenant.*”
- Selanjutnya, elaborasi yang cukup detail mengenai keadaan darurat mengemuka di dalam *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State Emergency* atau yang lebih dikenal dengan *Paris Standards*, yang menjelaskan sebagai berikut.

- a. *The existence of a public emergency which is treated the life of the nation and which is officially proclaimed will justify the declaration of a state of emergency.*
- b. *The operation of public emergency means an exceptional situation of crisis of public danger actual or imminent which effect the whole population or the whole population of the area to which declaration apply and constitution a treat to organized life of the community of which the state is composited.*

- Sejumlah yurisprudensi mahkamah hak asasi manusia Eropa yang dapat menjadi rujukan perihal keadaan darurat, misalnya dalam kasus *Lawless vs. Ireland* (1961) yang menyatakan keadaan darurat sebagai: *“a situation of exceptional and imminent danger of crisis effective the general public as distinct from particular group and constituting a treat to the organize life of the community with compose the state inequation”*. Kemudian mengenai salah satu keadaan darurat dijelaskan oleh Mahkamah bahwa keadaan darurat haruslah: *“actual or imminent, its effect must involve the whole nation the continued of the organize life of the community must be threatening and the crisis or danger must be exceptional in that the normal mansion of retraction permitted by the confenssion for the maintaining of public safety hard and order of plainly inadequate”*.
- Berdasarkan pada paparan di atas, dapat diambil beberapa poin perihal unsur-unsur keadaan darurat dalam buku internasional hak asasi manusia yakni meliputi hal-hal berikut ini.
 1. Adanya ancaman bagi kehidupan bangsa dan eksistensinya.
 2. Mengancam integritas fisik penduduk, baik di semua atau sebagian wilayah.
 3. Mengancam kemerdekaan politik atau integritas wilayah.
 4. Terganggunya fungsi dasar dari lembaga-lembaga pemerintah sehingga mempengaruhi kewajiban perlindungan hak-hak warga negara.
 5. Keadaan darurat dinyatakan secara resmi melalui sebuah deklarasi keadaan darurat.
 6. Ancamannya dapat bersifat aktual atau akan terjadi.
 7. Tindakan pembatasan diijinkan untuk memelihara keselamatan, kesehatan, dan ketertiban umum, dan terakhir.

8. Bersifat temporer atau dalam periode waktu tertentu.
- Merujuk ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang *a quo*, konflik sosial ditafsirkan sebagai “*perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.*” Berdasarkan pada pengertian tersebut, unsur-unsur konflik sosial dapat diuraikan sebagai berikut. (i) Perseteruan fisik dengan kekerasan; (ii) Melibatkan dua kelompok masyarakat atau lebih; (iii) Dalam waktu tertentu; (iv) Berdampak luas; (v) Mengakibatkan ketidakamanan dan disintregasi sosial; (vi) Mengganggu stabilitas nasional; dan (vii) Menghambat pembangunan nasional.
 - Selain itu, untuk menetapkan suatu status keadaan konflik, juga diperlukan adanya pengumuman resmi/deklarasi dari Pemerintah tentang penetapan status keadaan konflik di seluruh wilayah atau wilayah tertentu yang sifatnya lebih terbatas. Namun demikian, menurut ketentuan Undang-Undang *a quo*, penetapan status keadaan konflik bukanlah mutlak kewenangan dari presiden selaku pemimpin tertinggi Pemerintah, tetapi juga wewenang dari bupati/walikota dalam Pasal 16. Serta wewenang gubernur (Pasal 17).
 - Ketentuan Undang-Undang *a quo* juga mengatur perihal jangka waktu status keadaan konflik sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 Undang-Undang *a quo* yang menyebutkan, “*Penetapan status keadaan konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) berlaku paling lama 90 hari.*” Ketentuan tersebut menegaskan bahwa status keadaan konflik adalah bersifat temporer. Lebih jauh, otoritas yang diberikan wewenang menurut Undang-Undang *a quo* juga diberikan wewenang untuk melakukan tindakan pengurangan hak yang terdapat pada Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28. Dengan demikian, berdasarkan pada rumusan ketentuan Undang-Undang *a quo*, elemen-elemen keadaan konflik adalah meliputi: a.) Adanya ancaman terhadap stabilitas nasional; b) Timbulnya ketidakamanan dan disintegrasi sosial; c) Adanya perseteruan fisik antara kelompok yang memiliki dampak luas; d) Untuk menetapkan status keadaan konflik, diperlukan adanya suatu deklarasi resmi dari pemerintah; e) Penetapan status tersebut dapat diberlakukan pada suatu wilayah tertentu atau seluruh

wilayah; f) Berlaku untuk jangka waktu tertentu; dan g) diperbolehkannya pengurangan terhadap hak asasi manusia untuk hak-hak tertentu.

- Dari pemaparan materi rumusan Undang-Undang *a quo* di atas, bisa dengan gampang disimpulkan bahwa sesungguhnya status keadaan konflik yang dimaksud dalam Undang-Undang *a quo* adalah bagian yang tak terpisahkan dari keadaan darurat. Oleh karena itu, kaidah hukum keadaan darurat beserta seluruh hukum konsekuensinya dalam penerapannya juga mesti berlaku dalam status keadaan konflik.
- Pengaturan mengenai keadaan darurat dan peraturan perundang-undangan nasional telah diakomodasi di dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi, Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara detail dan tegas mengatur mengenai pengertian dan batasan keadaan darurat. Selanjutnya, pengaturan detail mengenai keadaan darurat dirumuskan dengan lebih mendetail di dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan darurat seperti halnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya.
- Mengacu pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya, terdapat tiga kriteria untuk dapat dikatakan sebagai keadaan bahaya yaitu.
 1. Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah 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 apa pun 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.
- Selain itu, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23/PRP/1959 maka pengumuman pernyataan keadaan darurat hanya boleh dikeluarkan/dinyatakan oleh presiden. Status keadaan darurat ini berlaku untuk periode waktu tertentu sebagaimana diatur oleh Undang-Undang.
- Dari penjelasan tersebut, dapat dikemukakan berlakunya ketentuan Undang-Undang *a quo* telah mengakibatkan dualisme hukum pengaturan

keadaan darurat di Indonesia. Oleh karena dalam waktu yang bersamaan berlaku ketentuan Undang-Undang Nomor 23/PRP/1999 tentang Keadaan Bahaya juga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Konflik Sosial yang mengatur objek atau substansi masalah yang sama. Namun demikian terdapat perbedaan dalam sejumlah hal terutama terkait dengan otoritas yang diberikan wewenang untuk menetapkan keadaan darurat.

- Ketentuan Undang-Undang Nomor 23/PRP/1999 wewenangnya mutlak berada di tangan presiden. Sementara menurut Undang-Undang *a quo* selain ada pada presiden, kewenangan tersebut juga didelegasikan pada gubernur dan bupati/walikota, Pasal 16 dan Pasal 17. Sedangkan prinsip dalam dan kaidah hukum yang berlaku semestinya kewenangan itu hanya mutlak berada ditangan Presiden.
- Situasi ini tentunya sangat tidak menguntungkan bagi warga negara khususnya dalam konteks perlindungan hak asasi manusia mereka, apalagi penetapan status keadaan konflik memungkinkan adanya pengurangan dalam pelaksanaan hak asasi manusia. Oleh karenanya untuk memastikan adanya perlindungan yang semestinya bagi seluruh warga negara khususnya dalam situasi keadaan darurat termasuk darurat konflik, ketentuan pasal-pasal *a quo* harus dinyatakan inkonstitusional.

5. Agus Widjojo

- Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dijelaskan bahwa TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.
- Pertahanan di sini diartikan adalah untuk menghadapi ancaman militer dari luar negeri. Jadi, TNI dan militer pada umumnya di mana pun, pada dasarnya dirancang untuk melakukan tugas perang menghadapi angkatan perang dari negara lain apabila mereka memaksakan kehendaknya melalui tindakan kekerasan bersenjata untuk mengambil wilayah atau sebagian wilayah nasional dari negara kita. Tetapi TNI bisa dibawa masuk ke dalam wilayah keamanan dalam negeri berdasarkan prosedur tertentu.
- Di sini juga ditetapkan di dalam Pasal 7 Undang-Undang TNI ayat (2), "*Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan a. operasi militer untuk perang, b. operasi militer selain perang yaitu untuk 1*

sampai dengan 14.” Yang penting di sini adalah pada ayat (3) ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

- Jadi, di dalam demokrasi, masalah tugas yang diberikan TNI bukanlah masalah benar atau salah tetapi adalah prosedur dan berada pada kewenangan siapa. Apabila yang mengerahkan TNI itu adalah pejabat yang memang punya kewenangan untuk itu, maka sah dia adanya. Dan itu pun bisa kapan pun, salah atau benar akan ditentukan dalam sebuah proses politik. Karena keputusan politik itu berada pada wilayah kekuasaan eksekutif, maka tentunya akan ada DPR yang akan mengontrol kapan pengerahan TNI itu dilakukan. Dia bisa saja satu hari setelah ada kerusuhan sosial. Kalau yang mengerahkan TNI itu adalah pejabat yang berwenang, maka dia sah adanya. Jadi, dalam demokrasi persoalannya adalah sah atau tidak sah, bukan benar atau salah. Sah atau tidak sah itu nanti akan diuji dari prosedur dan kewenangan, siapa yang mengerahkan TNI.
- Bahwa tugas TNI adalah pertahanan. Pertahanan pada dasarnya tugas perang untuk menghadapi serangan negara lain dengan menggunakan kekuatan tentaranya. Untuk menghadapi kerusuhan apa pun yang berasal dari dalam negeri, ancaman apa pun, apabila dia berasal dari dalam negeri, pada dasarnya ancaman itu adalah sebuah tindakan pelanggaran hukum karena wilayah nasional Indonesia adalah wilayah hukum nasional, walaupun nantinya akan berkembang berbentuk pemberontakan, pada awalnya dia adalah tindakan pelanggaran hukum.
- Oleh karena itu, respons awalnya haruslah selalu respons penegakan hukum oleh aparat penegakan hukum, bukan oleh TNI. Hanya apabila ancaman sudah lebih besar dari kemampuan dari hanya apabila ancaman sudah lebih besar dari kemampuan dari aparat penegak hukum, untuk merespons ancaman yang pada dasarnya merupakan tindakan pelanggaran hukum, maka pejabat yang berwenang bisa menggunakan kewenangannya untuk minta perbantuan TNI.
- Dan di sini juga ada pemisahan bahwa fungsi pertahanan akan selalu menjadi tanggung jawab pemerintah pusat karena itu pertahanan selalu dikatakan sebagai pertahanan nasional. Artinya, apabila ada negara dengan

menggunakan kekuatan militer, yang menduduki Papua, atau menduduki Sulawesi Utara, atau menduduki Kalimantan Utara, pada hakikatnya mereka telah menduduki wilayah nasional Indonesia, maka fungsinya adalah pertahanan nasional. Responsnya adalah oleh aparat TNI.

- Jadi, seluruh satuan TNI walaupun berada di daerah, pada dasarnya mereka adalah milik pemerintah pusat, dan tidak bisa disentuh oleh pemerintah daerah. Sebaliknya, untuk masalah-masalah keamanan ketertiban keamanan dan ketertiban masyarakat penegakan hukum karena merupakan fungsi di dalam wilayah hukum nasional, fungsi itu adalah fungsi yang menjadi tanggung jawab pemerintah di daerah.
- Ada memang hal-hal yang sekarang masih belum sinkron, yaitu pemerintah daerah tidak mempunyai aparat untuk melaksanakan penegakan hukum tersebut. Karena Polri masih bersifat aparat penegak hukum yang sepenuhnya bersifat terpusat. Seharusnya, Polri di-BKU kan kepada daerah dan melaksanakan operasional Polri berdasarkan kebijakan kepala daerah. Senang atau tidak, kita sudah mulai melihat tatanan itu mulai berfungsi.
- Sebagai contoh, keputusan-keputusan politik, kebijakan di Kota Surabaya. Keputusan itu adalah keputusan atau kebijakan Walikota Surabaya, tetapi Polda mengamankan wilayah tersebut. Demikian juga di Jakarta.
- Satu hal lagi yang lain adalah bahwa TNI dan polisi adalah sama-sama merupakan institusi operasional. Mereka tidak diberikan oleh konstitusi mandat politik. Mereka tidak punya hak, kewenangan untuk menentukan pertama kali mereka harus berbuat apa. Mereka harus berbuat apa, itu harus datang dari otoritas politik. Mengapa? Karena otoritas politik inilah yang memegang mandat dari rakyat karena memenangkan pemilu. Yang artinya adalah secara sah memegang mandat otoritas politik dari rakyat.
- Betapa pun gagahnya TNI dan Polri atau pun Panglima TNI dan Kapolri, Panglima TNI dan Kapolri tidak pernah dipilih oleh rakyat. Sehingga mereka Panglima TNI, Kapolri, TNI, Polri, tidak pernah memegang mandat politik. Mereka tidak bisa untuk memutuskan pertama kali apa yang harus mereka perbuat, walaupun mereka merasa itu adalah yang terbaik bagi bangsa dan negara.
- Keputusan harus berawal dari pejabat publik yang dipilih oleh rakyat, yaitu pejabat yang dikatakan otoritas politik, bagi TNI karena TNI merupakan

aparatus terpusat, dia adalah presiden dengan perangkatnya. Bagi polisi karena penegakan hukum dan ketertiban masyarakat merupakan tanggung jawab kepala daerah, maka dia berasal dari kebijakan kepala daerah.

- Dengan demikian, maka yang mempunyai kewenangan untuk menilai, apakah polisi masih mampu atau tidak untuk menghadapi sebuah konflik sosial di daerah adalah kepala daerah. Apabila kepala daerah sudah melihat bahwa intensitas ancaman lebih besar daripada kemampuan Polda untuk merespons ancaman, kepala daerah bisa melapor kepada presiden untuk meminta bantuan TNI.
- Permintaan bantuan ini bisa dilaksanakan di masa damai. Oleh karena itu, di dalam operasi militer selain perang, pada hakikatnya operasi tersebut adalah operasi perbantuan TNI kepada otoritas sipil di masa damai. Itu berlaku untuk apabila kita mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23/PRP/Tahun 1959 untuk keadaan tertib sipil dan darurat sipil. Karena begitu keadaan darurat militer, maka kepala daerah yang dipilih oleh rakyat sipil, sementara diistirahatkan dan digantikan oleh panglima darurat militer setempat. Apalagi apabila sudah masuk ke dalam keadaan darurat perang, maka hukum yang berlaku adalah hukum perang dan pejabat-pejabat otoritas sipil memang untuk sementara “diistirahatkan”.
- Jadi atas dasar itulah terlihat perbedaan secara horisontal antara TNI dan Polri, kemudian juga bahwa pengerahan TNI hanya bisa dilakukan oleh otoritas politik di tingkat pusat dan Polri sebenarnya adalah melaksanakan kebijakan otoritas politik di daerah. Tetapi apa pun yang mereka lakukan, kedua-duanya adalah institusi operasional. Mereka tidak memutuskan sendiri apa yang harus mereka perbuat, apa yang bisa mereka perbuat, mereka melaksanakan keputusan politik, kebijakan politik.

[2.3] Menimbang bahwa Presiden menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 3 April 2014, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

1. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan dan menegakkan hak asasi manusia setiap warga negara melalui penciptaan suasana yang aman, tentram, tertib, damai, dan sejahtera, baik

lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan agama, diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, maupun harta benda.

2. Bahwa keanekaragaman, suku, agama, ras, dan budaya Indonesia dengan jumlah penduduk yang kurang-lebih 240 juta jiwa, lebih dari 500 etnis, dan 17.500 pulau. Pada satu sisi merupakan satu kekayaan bangsa yang secara langsung atau tidak langsung dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Namun pada sisi lain, kondisi tersebut dapat membawa dampak buruk bagi kehidupan nasional apabila dinilai masih terdapat kondisi ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, dan kesenjangan sosial ekonomi, kemiskinan, serta dinamika kehidupan politik yang tidak terkendali.
3. Bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Seringkali terjadi benturan-benturan antarkelompok atau pun antarmasyarakat, sehingga dapat menimbulkan berbagai kejadian konflik sosial yang bermunculan di tengah-tengah masyarakat. Walaupun berbagai kejadian konflik sosial yang terjadi ini, relatif kadang-kadang berskala kecil atau tidak bersifat masif. Namun hal ini tentu saja akan mengganggu proses jalannya pembangunan dalam rangka ketentraman masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu, menurut Pemerintah perlu ditangani secara arif dan bijaksana.
4. Bahwa konflik sosial tersebut bisa terjadi kapan saja dan di mana saja. Di mana di dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya perubahan pola dan karakter konflik. Konflik yang terjadi saat ini sudah tidak lagi bernuansa SARA. Namun kadang-kadang bergeser pada nuansa ketidakadilan dalam proses pemerataan sumber pembangunan. Baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial, budaya, sehingga diperlukan suatu kebijakan yang tepat untuk mengatur penanganan konflik sosial secara cepat, tepat dan bijaksana.
5. Bahwa transisi demokrasi dalam tatanan dunia memang semakin terbuka yang mengakibatkan cepatnya dinamika atau perubahan cepatnya dinamika sosial. Termasuk faktor intervensi dari negara-negara lain, atau yang seringkali disebut sebagai intervensi asing. Kondisi-kondisi tersebut menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rawan konflik, baik konflik horizontal, maupun konflik vertikal di dalam masyarakat itu sendiri. Konflik tersebut terbukti telah mengakibatkan hilangnya rasa aman,

menciptakan rasa takut di dalam masyarakat, adanya kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, korban jiwa, dan trauma psikologis yang berupa adanya rasa dendam, rasa kebencian, maupun rasa permusuhan antarmasyarakat itu sendiri, sehingga menurut Pemerintah, hal demikian dapat menghambat terwujudnya kesejahteraan umum. Oleh karena itu, sesuai dengan tipologi konflik yang terjadi selama ini, maka sistem penanganan konflik yang dikembangkan lebih mengarah kepada penanganan yang bersifat militeristik atau represif yang selama ini terjadi.

6. Bahwa dengan adanya dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang semakin kompleks tersebut. Maka Pemerintah dalam upaya menciptakan suatu kehidupan yang kondusif yaitu dengan menerbitkan kebijakan yang sebagaimana sekarang sedang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, yaitu terkait dengan Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial. Yang di dalamnya terkandung asas-asas penting di dalam penanganan konflik sosial di Indonesia. Yaitu adanya asas kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kbinekatunggalikaan, keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum, keberlanjutan kearifan lokal yang menjadi landasan dari undang-undang itu sendiri.
7. Nafas dari Undang-Undang tentang penanganan konflik sosial adalah (1) memberikan jaminan terhadap tetap eksisnya cita-cita pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia guna mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa. Tanpa diganggu adanya akibat perbedaan pendapat atau konflik yang terjadi di antara kelompok maupun golongan itu sendiri. (2) Tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana kita ketahui yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia yang terdiri dari beragam suku bangsa, agama, dan budaya, dan seluruh tumpah darah Indonesia. Termasuk memberikan jaminan rasa aman dan bebas dari rasa takut dalam rangka terwujudnya kesejahteraan umum. (3) adalah tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak asasi melalui upaya penciptaan suasana aman, tenang, damai, dan sejahtera lahir maupun batin. Sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta hak atas

rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak dasarnya. Kemudian juga adanya bebas dari rasa takut dan adanya jaminan terhadap kehidupan yang aman, damai, adil, dan sejahtera.

8. Sebagai aspek sosiologis daripada pembentukan Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial adalah didasarkan kepada keanekaragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang masih diwarnai adanya ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, dan kesenjangan sosial, ekonomi, politik, kemiskinan yang berpotensi melahirkan konflik-konflik di tengah masyarakat itu sendiri Indonesia yang sedang mengalami transisi demokrasi dan pemerintahan membuka peluang bagi munculnya gerakan-gerakan yang di luar atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terjadi di dalam negeri di satu sisi. Kemudian di sisi lain, dalam hidup, dalam tatanan dunia yang terbuka yang kemudian juga adanya pengaruh-pengaruh dari negara asing atau sangat rawan juga hal ini menimbulkan adanya konflik.
9. Kemudian, adanya kekayaan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan yang semakin terbatas juga dapat menimbulkan kerawanan konflik yang serius di antara masyarakat itu sendiri.
10. Di samping aspek sosiologis yang sudah disampaikan di atas juga pembentukan Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial juga dilandasi adanya aspek yuridis sebagai payung hukum yang kuat bagi pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, baik pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah, maupun lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini adalah dalam rangka untuk menghindari satu peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tidak konsisten, tidak harmonis, dan tidak sinkron, baik secara vertical maupun secara horizontal. Bahwa sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "*Presiden merupakan pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dimaknai bahwa presiden merupakan penanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan nasional yang meliputi pula daerah provinsi dan kabupaten/kota.*" Dalam kerangka inilah, dengan berdasarkan konstruksi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya dalam penyelenggaraan

pemerintahan kepada gubernur, atau bupati, dan walikota. Kewenangan-kewenangan yang dipersoalkan oleh para Pemohon menurut Pemerintah, hal ini adalah sangat terkait erat dengan masalah pilihan kebijakan atau yang seringkali kita sebut sebagai *legal policy* dari presiden yang dapat diberikan kepada kepala daerah atau pejabat lain sesuai dengan pertimbangan presiden sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, pola-pola pendelegasian kewenangan dari presiden kepada pemerintah daerah yang dilakukan melalui Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji saat ini adalah telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks pelaksanaan kekuasaan yang diatur dalam undang-undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut adalah apabila terdapat ancaman terhadap keselamatan warga negara dan integritas keutuhan wilayah, maka presiden diberikan kewenangan untuk menetapkan suatu keadaan darurat sebagaimana diatur di dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka Presiden dapat menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk menyatakan bahaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam ketentuan Pasal 16 Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut, pada intinya mengatur pemberian kewenangan kepada bupati, walikota untuk menetapkan status keadaan konflik di daerahnya dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan kepada DPRD selaku lembaga perwakilan rakyat di daerah. Hal ini telah sejalan dengan prinsip-prinsip negara demokrasi dan tentunya telah sesuai dengan amanat Konstitusi.

Bahwa Pasal 26 Undang-Undang *a quo*, pada intinya mengatur kewenangan yang dimiliki oleh bupati dan/atau walikota setelah mengeluarkan penetapan keadaan konflik untuk melakukan sejumlah pengurangan terhadap hak asasi manusia. Kebijakan ini dilakukan untuk menghindari kerugian dari warga negara lainnya. Hal ini mengingat bahwa pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui kondisi riil di daerahnya dibandingkan dengan pemerintah pusat atau dalam hal ini Presiden di

pemerintah pusat itu sendiri. Dengan demikian, maka penentuan keadaan darurat oleh pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah pemerintah kabupaten/kota adalah sudah tepat.

Desentralisasi menjadi salah satu hal pokok dalam negara demokrasi. Karena hanya melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya di setiap tingkatan daerah masing-masing. Dengan adanya desentralisasi tersebut, keragaman daerah juga mendapatkan pengakuan termasuk untuk menentukan sikap yang terkait dengan konflik, atau keadaan darurat, atau konflik di daerah itu sendiri. Selain itu, melalui desentralisasi akan memperpendek jarak antara Pemerintah yang dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menangani konflik sosial itu sendiri.

Salah satu konsekuensi desentralisasi adalah perlunya pengaturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga otonomi daerah dapat dijalankan tanpa melanggar prinsip-prinsip negara kesatuan. Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi tindakan dan pembuatan hukum dalam setiap strata pemerintahan. Dengan demikian, maka pembentukan Undang-Undang yang sedang diuji ini, yaitu Undang-Undang tentang Pengenalan Konflik Sosial adalah sudah tepat.

Pada intinya pemerintah, dalam hal ini presiden, sangat menghargai usaha-usaha konstitusional yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran utamanya di dalam menangani konflik sosial di Indonesia. Hal yang paling khusus adalah di dalam membangun pemahaman berketatanegaraan yang sedang kita laksanakan ini.

Pemikiran-pemikiran tersebut, termasuk oleh para Pemohon akan menjadi sebuah rujukan tentunya yang sangat berharga bagi Pemerintah khususnya masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap sebetulnya adanya dialog yang interaktif antara Pemerintah dan masyarakat guna membangun demokrasi yang lebih maju pada masa depan.

Bahwa berdasarkan seluruh penjelasan di atas, memang Presiden atau Pemerintah dalam hal ini tidak memberikan penjelasan secara terinci

terkait dengan Pasal 16 atau Pasal 26 Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial itu sendiri, tetapi Pemerintah atau Presiden memberikan penjelasan secara garis besar hal-hal yang terkait dengan Pasal 16 dan Pasal 26 itu sendiri. Namun penjelasan ini sudah memberikan keterangan yang komprehensif yang jelas terkait dengan makna atau maksud dari ketentuan Pasal 16, Pasal 26 khususnya, dan umumnya adalah terkait dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik itu sendiri.

Berdasarkan seluruh uraian dan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dapat memberikan putusan yang adil bijaksana.

[2.4] Menimbang bahwa Kepolisian Republik Indonesia (Polri) menyampaikan keterangan secara lisan pada persidangan tanggal 9 September 2014 dan keterangan tertulis bertanggal 16 September 2014, yang diterima di Kepaniteraan juga pada tanggal 16 September 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Pokok permohonan para Pemohon

Merujuk kepada permohonan para Pemohon, pada intinya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 16 dan Pasal 26 UU PKS bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dengan alasan:

1. Dinilai tidak sejalan dengan kaidah dalam penetapan keadaan darurat, sehingga bertentangan dengan Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.
2. Kebablasan dalam pendelegasian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.
3. Dianggap menciptakan situasi ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Singkatnya, menurut para Pemohon ketentuan Pasal 16 dan Pasal 26 UU PKS dianggap merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

2. Kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon

Tentang kedudukan hukum Para Pemohon, Polri menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* atau tidak atas berlakunya ketentuan Pasal 16 dan Pasal 26 UU PKS sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu sejak putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan Nomor 11/PUU-V/2007.

3. Keterangan Polri terhadap materi yang dimohonkan untuk diuji

a. Umum

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 negara memiliki kewajiban untuk menciptakan suasana yang aman, tentram, tertib, dan damai, serta sejahtera sebagai wujud hak asasi setiap orang atas perlindungan agama, diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, kadangkala terjadi perseteruan dan/atau benturan antar kelompok masyarakat, sehingga dapat menimbulkan konflik sosial di tengah-tengah masyarakat yang walaupun konflik sosial yang terjadi ini relatif berskala kecil dan tidak bersifat masif, namun hal ini tentu saja mengganggu proses jalannya pembangunan dan ketentraman masyarakat, jika tidak segera ditangani dengan arif dan bijaksana, konflik yang terjadi terbukti telah mengakibatkan hilangnya rasa aman, menciptakan rasa takut masyarakat, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis atau dendam kebencian perasaan permusuhan, sehingga menghambat terwujudnya kesejahteraan umum.

b. Keterangan atas Pasal yang Dimohonkan untuk Diuji Materiil

Kami menyampaikan keterangan atas isu konstiusionalitas UU PKS yang dimohonkan untuk diuji materi sebagai berikut.

1. Pasal 16 Undang-Undang PKS.

- a. Pasal 16 UU PKS mengatur bahwa status keadaan konflik skala kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2)

ditetapkan oleh bupati atau wali kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota.

- b. Bahwa dalam konteks pelaksanaan penetapan keadaan konflik sebagaimana diatur dalam UUPKS adalah apabila terdapat ancaman terhadap keselamatan warga negara dan integritas atau keutuhan wilayah, yang mana dalam pengaturan tersebut diatur mengenai skala atau wilayah konflik, yang dibedakan menjadi skala kabupaten/kota, provinsi dan nasional vide Pasal 15 ayat (1) UUPKS.
- c. Penentuan skala (wilayah) dalam UU PKS didasarkan pada pejabat negara yang diberikan kewenangan untuk menentukan keadaan konflik yaitu pada skala kabupaten/kota, penetapan keadaan konflik dibebankan kepada bupati atau wali kota pada skala provinsi, penetapan dibebankan kepada gubernur. Dan pada skala nasional, penetapan dibebankan kepada presiden.
- d. Apabila Para Pemohon beranggapan bahwa Pasal 16 UU PKS bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dengan batu uji bahwa yang menetapkan konflik sosial yang secara terminologi disamakan dengan keadaan bahaya adalah presiden sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dalam hal ini penetapan keadaan konflik oleh gubernur untuk konflik skala provinsi vide Pasal 18 UU PKS, harus dianggap juga bertentangan. Namun, Para Pemohon tidak meminta untuk dilakukan uji konstiusional terhadap ketentuan Pasal 18 UU PKS, padahal secara substansional antara Pasal 16 UU PKS dengan Pasal 18 UU PKS memiliki pengaturan yang sama. Yang membedakan hanya skala wilayah penetapan konflik.

2. Pasal 26 UU PKS:

- a. Para Pemohon beranggapan bahwa ketentuan Pasal 26 UU PKS yang mengatur bahwa dalam status keadaan konflik skala kabupaten/kota, bupati/wali kota dapat melakukan: a. pembatas dan penutupan kawasan konflik untuk sementara waktu; b. pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu; c. penetapan orang di luar kawasan konflik untuk sementara

waktu; d. pelarangan orang untuk memasuki kawasan konflik atau keluar dari kawasan konflik untuk sementara waktu. Dianggap menciptakan situasi ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

- b. Bahwa ketentuan Pasal 26 UU PKS merupakan pengaturan yang memberikan kewenangan, pada bupati/wali kota setelah mengeluarkan penetapan keadaan konflik untuk melakukan sejumlah pengurangan terhadap hak asas warga negara. Namun, hal ini dilakukan untuk memberikan perlindungan kepada warga negara lainnya.
- c. Pengurangan terhadap hak asasi tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU PKS pada prinsipnya selaras dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yaitu dalam menjalankan hak dan kebebasannya maka setiap orang tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang yang semata-mata dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak asasi orang lain.
- d. Apabila Para Pemohon beranggapan bahwa Pasal 26 UU PKS bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dalam hal ini ketentuan Pasal 27 dan Pasal 28 UU PKS harus dianggap juga bertentangan. Namun, Para Pemohon tidak meminta untuk dilakukan uji konstiusional terhadap ketentuan Pasal 27 dan Pasal 28 UU PKS, padahal secara substansi antara Pasal 26 UU PKS dengan Pasal 27 dan Pasal 28 UU PKS memiliki pengaturan yang sama, yang membedakan hanya skala wilayah penetapan konflik.

C. Peran Polri dalam Penanganan Konflik Sosial.

Sesuai ketentuan Pasal 14 UU PKS, status keadaan konflik ditetapkan apabila konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Dari ketentuan mengenai penetapan status keadaan konflik dapat dimaknai bahwa status keadaan konflik tidak serta-merta ditetapkan oleh bupati/wali kota begitu konflik terjadi, akan

tetapi melalui suatu proses yang diawali oleh adanya suatu peristiwa antara dua orang atau pihak yang bersengketa dan apabila Polri tidak cepat mengendalikannya situasi dapat meluas melibatkan massa kedua belah pihak. Saling menyerang yang dapat menimbulkan terancamnya keselamatan, jiwa, raga masyarakat, hilangnya dan musnahnya harta benda, masyarakat serta terganggunya lingkungan hidup.

Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 berbunyi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Dalam Pasal 13 UU Polri yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, yang tujuannya adalah untuk menciptakan rasa tertib dan aman dalam masyarakat.

Dalam Pasal 15 ayat (1), huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, diatur bahwa salah satu wewenang Polri adalah membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang mengganggu ketertiban umum, mengenai bantuan dalam penyelesaian warga masyarakat tersebut, UU PKS telah mengamanatkan bahwa penanganan konflik sosial, mulai dari pencegahan, penghentian, dan pemulihan pascakonflik bukan hanya menjadi tanggung jawab aparat keamanan, namun menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dalam penanganan konflik bukan hanya melalui pendekatan keamanan, akan tetapi juga melalui pendekatan yang bersifat terpadu dengan melibatkan seluruh kepentingan yang dimulai dari tahap pencegahan, penghentian, dan pemulihan pasca konflik. Pada tahap pencegahan dilakukan melalui upaya damai dalam masyarakat, mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik, dan membangun sistem peringatan dini. Pada tahap penghentian melalui upaya penghentian kekerasan fisik, penetapan status konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, serta bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI. Sedangkan pada tahap pasca konflik melalui upaya rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Terkait dengan Pasal 16 dan Pasal 26 UU PKS yang perlu dicermati adalah bagaimana bupati atau wali kota menilai situasi dan proses penanganan konflik sebelum menetapkan status keadaan konflik skala kabupaten atau kota.

Sebelum menetapkan status keadaan konflik, ada dua hal yang perlu dicermati oleh Bupati/Walikota yaitu:

1. Kinerja Polri dalam meredam situasi penanganan konflik yang sedang dilakukan sebelum status keadaan konflik ditetapkan.

Untuk menangani konflik sosial yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia, baik sebelum maupun sesudah dibentuknya UU PKS, Polri telah mempunyai instrumen-instrumen hukum dalam bentuk Peraturan Kapolri (Perkap) dan Prosedur Tetap (Protap) Kapolri yang dijadikan pedoman dasar bertindak baik oleh satuan wilayah (Polres dan Polda) maupun oleh Mabes Polri terdiri dari:

- a. Perkap Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa;
- b. Perkap Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian;
- c. Perkap Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tata Cara Lintas Ganti dan Cara Bertindak dalam Penanggulangan Huru-Hara;
- d. Protap Kapolri Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Anarki; dan
- e. Perkap Nomor 9 Tahun 2011 tentang Manajemen Operasi Kepolisian

Dalam beberapa kasus konflik sosial seperti konflik antara masyarakat Desa Sungai sodong Kecamatan Mesuji dengan perusahaan perkebunan di Sumatera Selatan, konflik masyarakat dengan perusahaan perkebunan di Kabupaten Mesuji Lampung, pendudukan massa yang anarki di pelabuhan Sape, Bima, NTB, dll, penanganan konflik oleh Polri telah berhasil meredam dan mengendalikan situasi yang semula anarki menjadi aman, serta pihak-pihak yang bersengketa dapat dimediasi dan pada akhirnya didamaikan.

Dapat dijelaskan, sejak ditetapkan dan diundangkannya UU PKS pada tanggal 10 Mei 2012, sampai saat ini Pasal 16 UU PKS belum pernah diterapkan, namun apabila ada konflik sosial yang terjadi di kemudian hari di wilayah Republik Indonesia, Polri secara konsisten akan menggunakan instrumen hukum yang disebutkan di atas sebagai pedoman dalam penanganan konflik sosial dan Polri yakin akan mampu menanganinya sebagaimana telah dilakukan sebelum dibentuk UU PKS;

Sesuai dengan Manajemen Operasional Kepolisian (MOK), Polri memiliki standar operasi dan prosedur yang jelas dalam menangani konflik, diawali dengan upaya penanganan yang maksimal dari Polres setempat, dan Kapolres dapat minta bantuan dari Polres terdekat dengan mengirimkan personel dan peralatan, dan apabila eskalasi berkembang sedemikian rupa, Kapolres segera mengajukan permohonan bantuan kekuatan kepada Kapolda (Pasal 45 huruf a Perkap Nomor 9 Tahun 2011), dan apabila situasi belum terkendali, Kapolda mengajukan permohonan bantuan kekuatan kepada Kapolri (Pasal 35a huruf 1 Perkap Nomor 9 Tahun 2011).

Yang dimaksud dengan Konflik Sosial menurut Pasal 1 huruf 1 UU PKS *“Konflik Sosial, yang selanjutnya disebut Konflik adalah perseteruan dan atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan”*.

Walaupun menggunakan nomenklatur yang berbeda, namun dalam Protap Kapolri Nomor 1 Tahun 2010, pada Bab I butir 5 huruf c diatur tentang *“Anarki adalah tindakan yang dilakukan dengan sengaja atau terang-terangan oleh seseorang atau sekelompok orang yang bertentangan dengan norma hukum yang mengakibatkan kekacauan, membahayakan keamanan umum, mengancam keselamatan jiwa dan/ atau barang, kerusakan fasilitas umum atau hak milik orang lain”*, sedangkan kriteria dan bentuk gangguan nyata tindakan anarki, diatur dalam BAB II butir 7 huruf b antara lain:

- 1) Perkelahian massal;
- 2) Pembakaran;
- 3) Perusakan;
- 4) Pengancaman;
- 5) Penganiayaan;
- 6) Pemeriksaan;
- 7) Penghilangan nyawa orang;
- 8) Penyanderaan;
- 9) Penculikan;
- 10) Pengeroyokan;
- 11) Sabotase;
- 12) Penjarahan;
- 13) Perampasan;
- 14) Pencurian; dan
- 15) Melawan/ menghina petugas dengan menggunakan atau tanpa menggunakan alat dan/ atau senjata;

Dari segi akibat, anarki dapat menyebabkan terjadinya:

- 1.) Kerugian jiwa dan harta benda yang berpengaruh terhadap stabilitas Kambtibmas atau meresahkan masyarakat luas atau keselamatan masyarakat;
- 2.) Gangguan terhadap stabilitas Kambtibmas yang menyebabkan fungsi pemerintahan maupun aktivitas keseharian masyarakat tidak dapat berlangsung dengan lancar, dan
- 3.) Gangguan terhadap operasionalisasi dan fungsi suatu institusi tertentu, baik swasta maupun pemerintah.

Berdasarkan kriteria dan bentuk gangguan nyata pada konflik di Sumsel, Lampung, dan NTB seperti contoh yang dikemukakan di atas, secara empiris dapat disimpulkan bahwa apabila terjadi Konflik Sosial, maka gangguan nyata pada setiap konflik yang sudah pernah ditangani Polri adalah sama dengan gangguan nyata pada konflik sosial setelah berlakunya UU PKS.

Dalam UU PKS, kriteria dan bentuk gangguan nyata yang terjadi pada satu konflik tidak diatur secara spesifik, UU PKS lebih menitikberatkan pada akibat konflik dan bagaimana cara

memulihkannya. UU PKS hanya menyebutkan “penghentian kekerasan fisik” sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf a UU PKS sedangkan Pasal 13 ayat (1) menyebutkan “*pengehentian kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dikoordinasikan dan dikendalikan oleh Polri.*”

Pasal 13 ayat (1) ini merupakan duplikasi dari tugas pokok dan kewenangan Polri khususnya Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 UU 2 Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri, dengan perkataan lain ada atau tidak adanya Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 yang pelaksanaannya diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri.

2. Kriteria dan wewenang penilaian oleh Bupati/Walikota atas terganggunya fungsi pemerintahan pada instansi-instansi vertikal yang berada di kabupaten/kota;

Dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah, sebagaimana yang meliputi.

1. Politik luar negeri.
2. pertahanan.
3. Keamanan.
4. Yustisi.
5. Moneter dan fiskal nasional.
6. Agama.

Bahwa walaupun para Pemohon hanya mengajukan permohonan pengujian Ketentuan Pasal 16 dan Pasal 26 UU PKS terhadap UUD 1945, namun Polri mencermati ketentuan Pasal 14 UU PKS. Dalam Pasal 14: “*Status Keadaan Konflik ditetapkan apabila Konflik tidak dapat dikendalikan Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan.*”

Norma yang ada pada Pasal 14 ini berkaitan erat dengan norma Pasal 16: “*Status Keadaan Konflik skala kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) ditetapkan oleh*

bupati/wali kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/ kota.”

Frasa “konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri”, dalam Pasal 14 UU PKS mengandung arti bahwa Polri telah gagal dalam menjalankan tugas pokoknya menangani konflik.

Kebijakan dan keputusan Bupati/ Walikota yang menetapkan bahwa konflik tidak dapat dikendalikan Polri dalam UU PKS tidak jelas dasar hukumnya dan bertentangan dengan Pasal 10 ayat (3) UU 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dikutip di atas dan juga bertentangan dengan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, yaitu:

- 1.) Pasal 8 ayat (1) berbunyi “Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden”;
- 2.) Pasal 5 ayat (2) berbunyi “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Dalam penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2002, ditegaskan bahwa Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden baik di bidang fungsi kepolisian preventif maupun represif yustisial.

Dari argumen hukum di atas dapat disimpulkan bahwa secara institusional pertanggungjawaban tugas Polri sepenuhnya kepada Presiden, bukan kepada instansi lain termasuk bukan kepada Bupati/Walikota, sehingga Bupati/Walikota tidak tepat untuk menilai kinerja Polri dalam mengendalikan konflik yang terjadi di wilayahnya.

Demikian juga untuk menilai terganggunya fungsi pemerintah yang terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama sebagaimana disebutkan di atas, apakah Bupati/Walikota cukup berkonsultasi dengan DPRD setempat atau perlu juga berkoordinasi dengan Pemerintah sebelum menetapkan status keadaan konflik?

Polri menegaskan bahwa sebagai instansi pemerintah yang bertanggung jawab dalam bidang keamanan sesuai dengan amanat konstitusi hanya bertanggung jawab kepada Presiden, dan Presiden lah yang mempunyai wewenang menilai kinerja Polri.

Di samping itu dalam hal terjadi dualisme regulasi yang mengatur tentang penetapan status keadaan konflik merupakan kewenangan Bupati/Walikota (Pasal 6 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang PKS) dan penetapan keadaan bahaya merupakan kewenangan mutlak Presiden (UU Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya), maka sikap Polri akan berpedoman pada konstitusi yaitu Pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan oleh Undang-Undang.*"

IV. Penutup

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Polri memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi, yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk dapat memberikan putusan bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Tentara Nasional Indonesia (TNI) menyampaikan keterangan secara lisan dan tertulis pada persidangan tanggal 9 September 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- TNI sebagai alat negara pada dasarnya juga bertanggung jawab terhadap terjadinya konflik sosial, sehingga pada kesempatan ini perlu memberikan keterangan berkaitan dengan tugas-tugas TNI sesuai ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dijelaskan tugas pokok TNI yaitu menegakkan kaula negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan. Tugas pokok tersebut dilakukan dengan operasi militer untuk perang atau OMP dan operasi militer selain perang atau OMSP yang pelaksanaannya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Undang-Undang TNI menjabarkan OMSP sebanyak 14 kegiatan, di antaranya adalah membantu tugas pemerintah di daerah dan membantu

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat.

- Dalam penanganan konflik sosial, menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial meliputi kegiatan pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa tugas TNI membantu penghentian konflik atas permintaan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Polri sesuai (Pasal 33 dan Pasal 34 UU Nomor 7 Tahun 2012).
- Sesuai ketentuan Pasal 1 ke-1 UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang PKS ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan konflik sosial adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial, sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.
- Mengenai penetapan status keadaan konflik telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012, apabila dalam suatu situasi yang tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan mengganggu fungsi pemerintahan, maka situasi tersebut dapat ditetapkan statusnya sebagai keadaan konflik. Pada skala kabupaten atau kota ditetapkan oleh bupati atau wali kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota. Pada skala provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD provinsi, sedangkan pada skala nasional ditetapkan oleh presiden setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPR (Pasal 16, 18, dan 20 UU Nomor 7 Tahun 2012).
- Setelah ditetapkan status keadaan konflik, maka pemerintah daerah dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI pada skala provinsi, kabupaten atau kota maka Gubernur, Bupati, atau Walikota dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinir oleh Polri, sedangkan pada status keadaan konflik skala nasional, Presiden berwenang mengerahkan kekuatan TNI setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPR (Pasal 33 dan 34 UU Nomor 7 Tahun 2012).
- Berbeda halnya apabila TNI dihadapkan pada keadaan bahaya (darurat sipil dan darurat militer) yang diatur secara jelas dalam UU Nomor 23/PRP/1959

tentang Keadaan Bahaya. Dalam keadaan tersebut, khususnya keadaan darurat sipil, TNI juga memiliki tugas memberikan bantuan dalam keadaan darurat sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1960 tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer. Bantuan militer dalam keadaan darurat sipil dapat diminta apabila ternyata atau dapat diperhitungkan bahwa polisi negara tidak cukup kuat atau tidak dapat bertindak pada waktu dan di tempat yang dibutuhkan dengan alasan-alasan yang sah untuk usaha:

- a. Mencegah gangguan keamanan atau memulihkan ketertiban dan keamanan umum.
 - b. Menjaga keselamatan dan keamanan umum apabila terjadi bencana alam atau dapat diduga akan terjadi.
 - c. Menjaga bangunan-bangunan serta alat-alat yang sangat penting bagi negara atau bagi masyarakat apabila ada kemungkinan perusakan bangunan-bangunan atau pencurian alat-alat bangunan-bangunan itu (Pasal 3 PP Nomor 16 Tahun 1960).
- Demikian pula halnya penetapan keadaan bahaya juga berbeda dengan penetapan keadaan konflik sosial. Penetapan keadaan bahaya merupakan kewenangan Presiden selaku panglima tertinggi angkatan perang yang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer, atau keadaan perang (Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya).
 - Penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI selalu dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip penggunaan kekuatan sesuai dengan aturan yang dilandasi oleh legitimasi politik dan hukum. Kewenangan dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada pada Presiden setelah mendapat persetujuan DPR (Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI). Sedangkan mengenai tanggung jawab, penggunaan kekuatan TNI diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI bahwa tanggung jawab penggunaan kekuatan TNI berada pada panglima TNI.
 - Secara rinci, penggunaan kekuatan TNI tersebut diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yaitu:

- o ayat (1), penggunaan kekuatan TNI dalam rangka melaksanakan operasi militer untuk perang dilakukan untuk kepentingan penyelenggaraan pertahanan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - o ayat (2), penggunaan kekuatan TNI dalam rangka melaksanakan operasi militer selain perang dilakukan untuk kepentingan pertahanan negara atau dalam rangka mendukung kepentingan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - o ayat (3), penggunaan kekuatan TNI dalam rangka tugas perdamaian dunia, dilakukan sesuai dengan kebijakan politik luar negeri Indonesia dan ketentuan Hukum Nasional.
- Sebagai akhir dari pemberian keterangan dalam persidangan ini, kiranya dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.
1. Dalam keadaan konflik sosial maupun dalam keadaan bahaya, TNI tidak memiliki kapasitas untuk menetapkan status keadaan tersebut.
 2. Dalam status keadaan konflik skala kabupaten/kota, bupati, wali kota, dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada pemerintah, Pasal 33 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2012). Namun, pelaksanaan bantuan TNI tersebut dikoordinasikan oleh Polri, (Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2012).
 3. Tanggung jawab penggunaan kekuatan TNI berada pada panglima TNI, (Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI), sedangkan kewenangan dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada pada Presiden (Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI).
 4. Secara yuridis, kewenangan penggunaan maupun pengerahan kekuatan TNI tidak didelegasikan kepada aparat pemerintah di daerah, baik Gubernur, Bupati, atau Wali kota.

[2.6] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 16 September 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah juga pada tanggal 16 September 2014, yang pada pokoknya para Pemohon tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara

persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.2] Menimbang bahwa karena yang dimohonkan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 16 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (selanjutnya disebut UU 7/2012) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

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

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula bahwa mengenai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 serta putusan selanjutnya telah berpendirian adanya 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.3] dan paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan

mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II mendalilkan sebagai badan hukum privat yaitu Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, serta resolusi konflik di Indonesia;
2. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I dan Pemohon II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut di atas dibuktikan para Pemohon berdasarkan Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon I dan Pemohon II (**bukti P-3**);
3. Bahwa Pemohon III dan Pemohon IV mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang aktif melakukan kegiatan mengkampanyekan dan memperjuangkan kebebasan sipil dan perlindungan hak asasi manusia serta perbaruan dan reformasi sektor keamanan di Indonesia;
4. Bahwa setelah Mahkamah mencermati bukti para Pemohon yang relevan dengan *legal standing* para Pemohon, antara lain:
 - Salinan Akta Pendirian Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL), bertanggal 25 Juni 2006, disertai salinan Kartu Tanda Penduduk atas nama Alvon Kurnia Palma;
 - Salinan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-7352.AH.01.04.Tahun 2011 tentang Pengesahan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia disertai Akta Pendirian Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia Nomor 186, tertanggal 19 Oktober 2011;

menurut Mahkamah, para Pemohon telah membuktikan keberadaannya sebagai badan hukum privat, maupun sebagai perorangan warga negara

Indonesia atau kelompok perorangan yang memiliki kepentingan bersama khususnya dalam dampak pelaksanaan norma *a quo*;

5. Bahwa Mahkamah menilai pasal yang dimohonkan pengujian konstusionalitasnya oleh para Pemohon memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) berupa potensi timbulnya kerugian konstusional bagi para Pemohon, karena norma *a quo* berimplikasi pada pelaksanaan Undang-Undang yang dapat mengurangi atau menghilangkan hak konstusional para Pemohon. Menurut Mahkamah potensi kerugian konstusional tersebut memiliki kemungkinan untuk tidak lagi terjadi seandainya permohonan para Pemohon dikabulkan.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Pokok Permohonan

[3.6] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 16 dan Pasal 26 UU 7/2012 yang menyatakan:

Pasal 16

Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) ditetapkan oleh bupati/wali kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota.

Pasal 26

Dalam Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota, bupati/wali kota dapat melakukan:

- a. *pembatasan dan penutupan kawasan Konflik untuk sementara waktu;*
- b. *pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu;*
- c. *penempatan orang di luar kawasan Konflik untuk sementara waktu; dan*
- d. *pelarangan orang untuk memasuki kawasan Konflik atau keluar dari kawasan Konflik untuk sementara waktu.*

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 12, Pasal 18 ayat (5), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan:

1. Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial, tidak sejalan dengan kaidah dalam penetapan keadaan darurat, karena menurut

Pemohon, penetapan keadaan darurat merupakan kewenangan mutlak dari Presiden dan tidak dapat didelegasikan kepada kepala daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945;

2. Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial kebablasan dalam pendelegasian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945;
3. Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial, menciptakan situasi ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.7] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, keterangan Presiden, keterangan Kepolisian Republik Indonesia, keterangan Tentara Nasional Indonesia, ahli para Pemohon, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, dan kesimpulan tertulis para Pemohon sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Bahwa dari pokok permohonan tersebut, isu konstitusional yang harus dijawab pada pokoknya adalah: Apakah pemberian kewenangan penetapan status keadaan konflik skala kabupaten/kota kepada bupati/walikota bertentangan dengan konstitusi?

[3.8] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, hal mendasar yang terlebih dahulu perlu dipahami adalah mengenai perbedaan yang nyata dan terang antara "*konflik sosial*" dengan "*keadaan bahaya*" yang keduanya diatur dalam Undang-Undang yang berbeda. Ada beberapa pengertian mengenai konflik yang kemudian berkaitan dengan konflik sosial di antaranya:

Secara etimologis, konflik berasal dari bahasa latin "*Confiqere*" yang berarti saling memukul. Secara sosiologis konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih atau satu kelompok atau antar kelompok di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak yang lain dengan cara-cara kekerasan, bahkan menghancurkan sehingga tidak berdaya. Konflik akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri;

Sementara itu, secara leksikal konflik memiliki pengertian "*pertentangan, pertengkaran, pertikaian, perselisihan atau percekocokan*" (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi 2009);

Bahkan, menurut kajian para sosiolog, sebagai bagian dari proses sosial, konflik tidak serta-merta berarti terhadinya kekerasan fisik atau bentrokan fisik. Bahkan, dalam batas-batas tertentu, suatu konflik dapat menjadi sarana pembelajaran guna mencegah berulangnya konflik serupa pada masa yang akan datang;

[3.9] Menimbang bahwa, selanjutnya konflik dalam hal ini konflik sosial, juga harus dibedakan dari keadaan bahaya. Keadaan Bahaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Pasal 1 ayat (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 di seluruh wilayah atau di sebagian 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.* Dengan demikian, keadaan darurat/bahaya dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu terancamnya keamanan negara, adanya perang, timbulnya kondisi tertentu yang berpotensi membahayakan hidup negara;

[3.10] Menimbang bahwa konflik sosial berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi social, sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional. Dengan demikian, konflik sosial

memiliki tiga aspek yaitu: perseteruan antar kelompok, adanya kekerasan, dan menimbulkan ketidakamanan;

Berdasarkan uraian di atas, keadaan bahaya dan konflik sosial adalah dua hal yang berbeda. Ruang lingkup keduanya juga berbeda. Keadaan darurat memiliki spektrum yang lebih luas yaitu negara sedangkan konflik sosial memiliki dimensi yang lebih sempit yaitu kondisi yang terjadi di daerah tertentu;

Di dalam naskah komprehensif perubahan UUD 1945 disebutkan bahwa *Staat van beleg* = *State in siege/State in emergency* = negara dalam keadaan terkepung/keadaan dalam bahaya darurat sipil. *Staat van beleg* adalah konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa bila negara dikepung musuh /keadaan bahaya maka kekuasaan sipil, untuk sementara, beralih ke kekuasaan militer. Pada zaman Hindia Belanda berlaku ordonansi "*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*" (*Staatsblad* No. 582) yang mencakup konsep *Staat van Oorlog/negara dalam keadaan perang*. Rancangan UUD 1945 yang ini hanya memuat konsep *Staat van beleg*, tetapi kemudian diterjemahkan menjadi "negara dalam keadaan bahaya" yang mencakup kedua konsep tersebut seperti tercantum di UUD 1945 Pasal 12, dan UU No. 6 Tahun 1946, UU No. 74 Tahun 1974 dan UU No. 23 Tahun 1959. (Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 *Buku IV Jilid 1 hlm.19*);

Menurut Pasal 14 UU 7/2012, status Keadaan Konflik ditetapkan apabila Konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Dengan demikian, menurut Mahkamah, konflik sosial pada dasarnya belum masuk dalam kualifikasi keadaan bahaya sehingga masih bersifat lokal maka peran Pemerintah Daerah bersama DPRD masih memungkinkan mengatasinya bersama-sama dengan aparat keamanan yang ada di daerah tersebut. Lain halnya, apabila konflik-konflik tersebut menjadi besar sehingga menimbulkan suatu peperangan, tidak terkontrol, aparat keamanan tidak mampu lagi mengatasinya. Dilihat dari sikap atau tindakan, konflik masih berada dalam taraf perbedaan pendapat, belum sampai pada tindak kekerasan yang berbahaya dan penyelesaiannya tidak harus dengan cara-cara yang sama dengan yang digunakan dalam penyelesaian keadaan bahaya;

[3.11] Menimbang bahwa dalam pandangan Mahkamah, semangat Undang-Undang *a quo* adalah mengedepankan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, dalam konteks pembagian kewenangan berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi pemerintahan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia yang belum terakomodasi dalam Undang-Undang yang lama yakni Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya. Undang-Undang *a quo* pada dasarnya hanya membatasi diri pada keadaan darurat sipil, dalam arti koordinasi dan kendali penanganan konflik tetap berada pada pihak sipil termasuk Polri. Oleh karena itu, Undang-Undang *a quo* tidak dapat diasumsikan eskalasi konflik akan berkembang ke darurat militer dan darurat perang. Penanganan dalam konteks darurat militer dan darurat perang bukan merupakan ruang lingkup dari Undang-Undang *a quo*. Dari aspek paradigma, Undang-Undang *a quo* bertitik tolak dari konflik sosial yang bersumber dari atau antar masyarakat itu sendiri atau konflik horizontal, bukan antara masyarakat dengan pemerintah atau konflik vertikal ataupun konflik dengan negara asing. Bahwa visi Undang-Undang *a quo* adalah mengedepankan cara-cara damai, mengurangi pendekatan represif, dan kekerasan dan juga bertujuan untuk memperbaiki pola dan mekanisme penanganan konflik sosial di masa lalu yang bersifat militeristik, dengan mengedepankan supremasi sipil dan kearifan lokal;

[3.12] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, konflik sosial dalam kajian sosiologis tidak selalu membawa ekses negatif dan bersifat destruktif, karena dapat juga konflik sosial memberikan dampak positif yang membangun atau konstruktif. Konstruktif dalam hal ini adalah konflik yang bersifat fungsional, yakni dalam hal muncul karena adanya perbedaan pendapat dari kelompok-kelompok dalam menghadapi suatu permasalahan. Konflik ini menghasilkan konsensus dari perbedaan pendapat menuju sebuah perbaikan. Konflik dapat memiliki pengaruh positif yaitu dapat merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan, dan pemeliharaan struktur sosial. Konflik dapat menempatkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok. Konflik dengan kelompok lain dapat memperkuat kembali identitas kelompok dan melindunginya agar tidak lebur ke dalam dunia sosial sekelilingnya (Lewis Alfred Coser). Ada pula beberapa dampak positif dari konflik yaitu *pertama*, perubahan keseluruhan personel di dalam posisi dominasi dan *kedua*, digabungnya

kepentingan-kepentingan kelas subordinat dalam kebijaksanaan pihak yang berkuasa (Ralf Dahrendorf);

[3.13] Menimbang bahwa dilihat dari sudut pandang alasan dibentuknya Undang-Undang *a quo*, Pemerintah berupaya menciptakan suatu kehidupan yang kondusif dengan membentuk Undang-Undang yang di dalamnya terkandung asas-asas penting dalam penanganan konflik sosial di Indonesia, yaitu Kemanusiaan; Kebangsaan; Kekeluargaan; Bhineka Tunggal Ika; Keadilan; Ketertiban dan kepastian hukum; Keberlanjutan; dan Kearifan lokal yang menjadi landasan dalam Undang-Undang *a quo*. Selain itu, aspek yuridis dibentuknya Undang-Undang *a quo* adalah sebagai dasar hukum yang kuat bagi pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, baik pemerintah, pemerintah daerah maupun lembaga negara lainnya untuk menghindari suatu peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan, tidak konsisten, tidak harmonis, tidak sinkron, baik secara vertikal maupun horizontal;

[3.14] Menimbang bahwa menurut Mahkamah pengaturan dalam Pasal 16 Undang-Undang *a quo* telah memberikan ketentuan yang jelas. Pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Bupati atau Walikota dalam hal menetapkan status keadaan konflik di daerahnya, dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan kepada DPRD selaku lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD sebagai representasi rakyat daerah memang harus dilibatkan, hal demikian sejalan dengan prinsip negara demokrasi yang sesuai dengan UUD 1945. Selain itu, memahami Pasal 16 Undang-Undang *a quo* harus pula dikaitkan dengan Pasal 14 Undang-Undang *a quo* yang intinya bahwa status keadaan konflik ditetapkan apabila konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Dengan demikian, Bupati atau Walikota tidak dapat serta-merta secara sepihak menetapkan daerahnya sebagai daerah konflik, karena diperlukan pendalaman proses yang diawali oleh adanya suatu peristiwa pihak yang bersengketa dan apabila Polri tidak cepat mengendalikannya, situasi dapat meluas dengan melibatkan massa kedua belah pihak, sehingga dapat mengancam keselamatan jiwa raga masyarakat, hilang dan musnahnya harta benda masyarakat, serta terganggunya lingkungan hidup;

[3.15] Menimbang bahwa benar pengaturan dalam Pasal 26 Undang-Undang *a quo* pada intinya mengatur kewenangan yang dimiliki oleh Bupati dan/atau Walikota setelah mengeluarkan penetapan keadaan konflik, untuk melakukan sejumlah pengurangan terhadap hak asasi manusia. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menghindari kerugian dari warga negara lainnya, hal ini mengingat bahwa Pemerintah Daerah-lah yang lebih mengetahui kondisi riil di daerahnya dibandingkan dengan Pemerintah/Presiden. Bahwa desentralisasi menjadi hal pokok dalam negara demokrasi, karena melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan. Dengan adanya desentralisasi tersebut, keragaman daerah dengan kearifan lokalnya juga mendapatkan pengakuan termasuk untuk menentukan sikap terkait konflik sosial di daerah. Selain itu, dengan sistem yang demikian akan mempermudah penyelesaian karena memperpendek rentang kendali dan koordinasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam hal penanganan konflik sosial;

Lagi pula, pemahaman kewenangan keamanan sebagai kewenangan absolut pemerintah pada praktiknya tidak dapat dimaknai bahwa hanya pemerintah pusat yang dapat mengambil kebijakan dan keputusan dalam hal penyelesaian konflik di tingkat daerah. Pemberian kewenangan ini menurut Mahkamah tidak *rigid*, karena besarnya dinamika konflik yang terjadi di tingkat daerah dan variasi bentuk serta akar dari konflik tersebut, oleh karena itu institusi yang bertanggungjawab mengatasi konflik, yaitu Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) juga mempunyai mekanisme berjenjang dalam melaksanakan tugasnya di daerah. Hal ini sejalan dengan keterangan TNI dalam persidangan tanggal 9 September 2014 yang antara lain menerangkan bahwa dalam hal konflik sosial, TNI tidak mempunyai kewenangan kecuali dibutuhkan bantuannya oleh Polri. Dalam hal ini satuan kepolisian di daerah bertanggungjawab membantu Pemerintahan Daerah untuk mengatasi konflik di daerahnya masing-masing selama masih dapat ditanggulangi oleh aparat di daerah tersebut. Hal ini demi pemberdayaan Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan roda pemerintahan di daerah secara efektif dan efisien, termasuk di dalamnya mengatasi konflik sosial. Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut, maka menurut Mahkamah, penentuan keadaan konflik sosial oleh pemerintah

daerah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten atau Kota adalah cukup rasional dan tidaklah bertentangan dengan UUD 1945;

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Patrialis Akbar, Aswanto, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Manahan MP. Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal sembilan, bulan November, tahun dua ribu lima belas**, yang diucapkan

dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Senin, tanggal tiga puluh, bulan November, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 14.49 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Patrialis Akbar, Maria Farida Indrati, Aswanto, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, dan Manahan MP. Sitompul masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan tanpa dihadiri Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Patrialis Akbar

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Aswanto

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Manahan MP. Sitompul

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ery Satria Pamungkas



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA