

SKRIPSI
PANDEMI COVID-19 DALAM PERSPEKTIF
HUKUM TATA NEGARA DARURAT

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD ILHAM

B011171319



ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

HALAMAN JUDUL

PANDEMI *COVID-19* DALAM PERSPEKTIF

HUKUM TATA NEGARA DARURAT

OLEH

MUHAMMAD ILHAM

B011171319

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN ILMU HUKUM
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

PANDEMI COVID-19 DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
DARURAT

Diausun dan diajukan oleh

MUHAMMAD ILHAM
B011171319

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Jum'at, tanggal 27 Agustus 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Ansheri Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 165806071985040000

Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.
NIP. 199102042019042002

Ketua Eksekutif Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Eshung M. L. M.
NIP. 19761124199031005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa Skripsi dari:

Nama : Muhammad Ilham

Nomor Induk Mahasiswa : B011171319

Program Studi : Ilmu Hukum

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Pandemi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Tata
Negara Darurat.

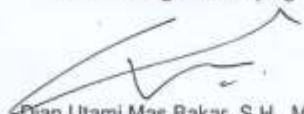
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi di Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin.

Makassar, 26 Juli 2021

Pembimbing Utama


Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 195606071985031001

Pembimbing Pendamping


Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.
NIP. 199102042015042002



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: MUHAMMAD ILHAM
N I M	: B011171319
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2021

a.n. Dekan,
Fakultas Hukum Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH, MH
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Ilham

Nomor Induk Mahasiswa : B011171567

Jenjang Pendidikan : S1

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul **"Pandemi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat"** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumber, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 15 September 2021



Muhammad Ilham

ABSTRAK

MUHAMMAD ILHAM (B011171319) “Pandemi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat”. Dibawah bimbingan Anshori Ilyas selaku Pembimbing I dan Dian Utami Mas Bakar selaku Pembimbing II

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penetapan Negara dalam Keadaan Darurat dan untuk mengetahui Penanganan Pandemi COVID-19 sebagai suatu Keadaan Darurat.

Tipe penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, menggunakan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan, Risalah Sidang), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya); bahan hukum tersier seperti kamus hukum.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam tataran yuridis-normatif maupun teoritis, Pandemi COVID-19 bisa ditetapkan sebagai suatu Keadaan Darurat oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden karena secara *de facto* maupun *de jure* keadaan Pandemi COVID-19 harus ditangani segera mungkin untuk mengembalikan keadaan negara normal dan ketidaktepatan penanganan Pandemi COVID-19 yang dilakukan oleh pemerintah dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat oleh karena semua instrument peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh pemerintah dalam menangani Pandemi COVID-19 tidak didasarkan pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945

Kata Kunci : Pandemi COVID-19, Hukum Tata Negara Darurat, Keadaan Darurat.

ABSTRACT

Muhammad Ilham (B011171319), "The COVID-19 Pandemic in the Perspective of Emergency Constitutional Law". Under the guidance of Anshori Ilyas as Counselor I and Dian Utami Mas Bakar as Counselor II.

This study aims to determine the determination of the State in a State of Emergency and to determine the Handling of the COVID-19 Pandemic as an Emergency.

This type of research uses normative legal research methods, uses a statutory approach, and a conceptual approach. Primary legal materials (statutory regulations, Minutes of Session), secondary legal materials (books, journals, papers, and other scientific works); tertiary legal materials such as legal dictionaries.

The results of this study indicate that at the juridical-normative and theoretical level, the COVID-19 Pandemic can be designated as an Emergency by the government which in this case is the President because de facto and de jure the situation of the COVID-19 pandemic must be handled as soon as possible to restore the situation. normal state and the inaccuracy of handling the COVID-19 Pandemic carried out by the government in the perspective of Emergency Constitutional Law because all statutory instruments used by the government in dealing with the COVID-19 pandemic are not based on Article 12 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: COVID-19 Pandemic, Emergency Constitutional Law, Emergencies.

KATA PENGANTAR

Dengan penuh keikhlasan, penulis mengucapkan *alhamdulillah* *rabbil alamin*, puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan begitu banyak nikmat dan karunianya yang tak terhingga kepada penulis, sehingga penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, kekuatan, dan keikhlasan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: “Pandemi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat”.

Tak lupa pula, shalawat serta salam juga tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. seorang sosok manusia luar biasa yang telah membawa umat manusia dari alam kegelapan ke alam yang terang benderang seperti sekarang ini. Semoga Allah SWT. Senantiasa memberikan syafaat kepada Beliau serta keluarga, para sahabat, dan Umat Islam.

Dalam kesempatan ini, penulis juga hendak menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada beberapa sosok yang telah mendampingi penulis dalam menyelesaikan Tugas Akhir penulis dengan baik dan tepat waktu. Pertama-tama kepada kedua orang tua penulis, yakni Ayahanda Muhammad Jufri dan Ibunda Syukriaty Yunus tercinta yang telah memberikan kasih sayang kepada penulis, nasihat, perhatian, bimbingan, dan selalu setia mendengarkan segala keluhan penulis serta doanya demi keberhasilan penulis. Ucapan terima kasih juga penulis

sampaikan kepada saudariku tercinta dan tersayang, yakni : Nurul Aisyah dan Nirwana. Terima kasih atas bantuan dan dukungannya yang tulus selama ini, serta keluarga besar lainnya atas segala doa, perhatian, dan kasih sayang yang telah diberikan kepada penulis selama ini

Melalui kesempatan ini juga, penulis ingin menghaturkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang sangat berjasa selama proses penulisan Skripsi penulis hingga tahap ke tahap penyempurnaan Skripsi penulis. Untuk itu, penghargaan dan ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin, dan beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
3. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., dan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. Masing-masing selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan, Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya, dan Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum sebagai Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dan Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. sebagai Sekretaris

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

5. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. dan Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H. selaku pembimbing 1 dan 2 penulis selama menyusun Skripsi ini
6. Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, S.H., M.H. selaku Penasihat Akademik (PA) penulis selama menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan dan mengajarkan penulis ilmu yang sangat bermanfaat.
8. Bapak/Ibu Pegawai Akademik atas bantuan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis.
9. Teman-Teman Not Bad, yaitu Adit, Ari, Bilal, Firly, Faris, Pais, Palio, Pio, Pondel, Rafli, Uga, Rein, Dandi, Nisboy, Debot, Khaerul, Farid, dan Retop. Terima kasih atas segala dukungannya selama penulis menyelesaikan Skripsi ini.
10. Teman-Teman Sharing Circle, yaitu Kak Satria, Udin, dan Sarah. Terima kasih atas kebersamaannya dan dukungannya selama penulis menyelesaikan Skripsi ini.
11. Teman-Teman Rumput Jagung, khususnya Viqi, Meldrix, Alim, Erick, Idul, dan Iccang. Terima kasih atas kebersamaannya selama menempuh masa Studi Strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

12. Teman-Teman Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya untuk Salsha, Rizka, UI, Indira, Erval, Adli, Wana, Finka, Puput, Rafika, dan Vero. Terima kasih juga atas kebersamaannya.

13. Teman-Teman Angkatan 2017 PLEDOI Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis juga ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak (Alm) Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H. selaku pembimbing 2 penulis sebelum digantikan oleh Ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H. Semoga keluarga yang ditinggalkan diberikan ketabahan dan kekuatan oleh Allah SWT.

Selanjutnya penulis juga ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada Pembina LeDHAK, Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. yang telah memberikan banyak inspirasi kepada penulis semasa penulis menjadi mahasiswa terlebih ketika penulis menjadi anggota LeDHAK.

Penulis juga ingin mengucapkan rasa terima kasih banyak kepada dua sosok guru yang sangat berjasa dalam perjalanan penulis mengenyam pendidikan. Adapun kedua sosok tersebut ialah (Alm) Pak Andi yang

merupakan guru Matematika penulis kala SMP dan Pak Ramlan yang merupakan guru PKn penulis kala SMA.

Pada akhirnya, penulis sangat berharap semoga skripsi ini dapat penulis pertanggungjawabkan serta dapat memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara Darurat. Tentu di dalam Skripsi ini terdapat banyak kekurangan sehingga penulis juga sangat mengharapkan adanya kritik dan saran dari semua pihak agar menjadi bahan pembelajaran bagi penulis.

Wassalamualaikum.Wr.Wb.

Penulis

Muhammad Ilham

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
KEASLIAN SKRIPSI	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	12
F. Metode Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA	19
A. Tinjauan Pustaka	19
1. Negara	19
2. Hukum Tata Negara Darurat	28
3. Keadaan Darurat	34
B. Analisis Kriteria Penetapan Negara Dalam Keadaan Darurat Dalam Kaitannya Dengan Pandemi COVID-19	56
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN KEDUA	68
A. Tinjauan Pustaka	68

1. Pandemi COVID-19	68
B.Analisis Penanganan Pandemi COVID-19 sebagai suatu Keadaan Darurat.	75
BAB IV PENUTUP	88
A.Kesimpulan	88
B.Saran	89
DAFTAR PUSTAKA.....	90

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan manusia di seluruh belahan dunia pada tahun 2020 ini mengalami bencana yang sangat serius. Bencana ini termasuk ke dalam kategori bencana non alam yang memiliki ancaman serius terhadap keselamatan nyawa manusia. Bencana ini dikenal dengan Pandemi *COVID-19*. Pandemi *COVID-19* ini merupakan sebuah virus yang bermula terjadi di Wuhan, Tiongkok tanggal 31 Desember 2019. Adapun di Indonesia, Pandemi *COVID-19* bermula terjadi pada tanggal 2 Maret 2020. Hal ini ditandai dengan diresmikannya kasus pertama *COVID-19* oleh Presiden Joko Widodo di Istana Negara pada tanggal 2 Maret 2020. Kemudian, setelah terjadinya kasus pertama *COVID-19*, pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden Joko Widodo mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dengan pertimbangan:

- a.) bahwa penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* yang bersifat luar biasa dengan ditandai jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik,

ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia;

- b.) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*.

Dengan ditetapkannya *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* sebagai Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, maka penanganan terhadap Pandemi *COVID-19* ini juga didasarkan pada UU Nomor 6 Tentang Keekarantinaan Kesehatan. Selain itu, Pandemi *COVID-19* ini juga telah digolongkan menjadi Bencana Non-Alam setelah dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Sebagai Bencana Nasional.

Kemudian, bersamaan dengan dikeluarkannya kedua Kepres tersebut, timbul perdebatan publik terkait penanganan Pandemi *COVID-19* yang dilakukan oleh Pemerintah selaku pemegang otoritas tertinggi. Arah perdebatan tersebut ialah terfokus pada dua hal, yaitu apakah perlu dilakukan langkah Lockdown atau PSBB? Kemudian, langkah yang diambil oleh Pemerintah ialah menerapkan PSBB dalam rangka menangani Pandemi *COVID-19*.

Ketika pemerintah mengambil langkah PSBB, tak sedikit kritik yang dilayangkan oleh publik kepada Pemerintah karena pandangan publik menyatakan bahwa Pemerintah dalam rangka menangani pandemi *COVID-19* lebih mementingkan sisi ekonomis ketimbang kesehatan para warga negara.

Berdasarkan data dari *covid19.go.id*, jumlah total kasus positif akibat Pandemi *COVID-19* di Indonesia ini berjumlah 629.429 per tanggal 15 Desember 2020, sedangkan kasus kematian akibat Pandemi *COVID-19* di Indonesia berjumlah 19.111 per tanggal 15 Desember 2020¹. Dari data di atas menunjukkan bahwa dampak yang ditimbulkan dari Pandemi *COVID-19* memang sangat membahayakan bagi keberlangsungan kehidupan manusia di seluruh belahan dunia, termasuk Indonesia.

Pandemi *COVID-19* ini telah membawa berbagai permasalahan yang sangat serius di berbagai negara di seluruh belahan dunia, tak terkecuali di Indonesia. Dampak yang ditimbulkan dari adanya Pandemi *COVID-19* di Indonesia selain di bidang kesehatan, juga berdampak di bidang sosial, ekonomi, pendidikan, keuangan, politik dan hukum.

Adapun dampak dari Pandemi *COVID-19* adalah sebagai berikut² :

¹ *covid19.go.id*, diakses pada tanggal 4 November 2020

² Pan Mohammad Faiz, Ceramah: "Hakikat *Salus Populi Suprema Lex* di Tengah Pandemi *COVID-19*", Pikom IMM Hukum Unhas & Fakultas Hukum Unhas, Makassar, 10 Juni 2020

- a.) Dampak di bidang Kesehatan, penyebaran *COVID-19* yang mudah, cepat, dan luas mengakibatkan terjadinya Krisis dan Darurat Kesehatan;
- b.) Dampak di bidang Sosial, terhentinya aktivitas sosial-ekonomi yang menyerap tenaga kerja di berbagai sektor, khususnya sektor UMKM;
- c.) Dampak di bidang Ekonomi, kinerja ekonomi menurun tajam dengan pertumbuhan ekonomi menjadi 2,3 (Q1) dan rantai suplai global terdisrupsi seketika;
- d.) Dampak di bidang Keuangan, terjadi volatilitas dan gejolak sektor keuangan serta turunnya investor *confidence*;
- e.) Dampak di bidang Politik dan Hukum, pemilihan Kepala Daerah ditunda dan sebagian proses persidangan di pengadilan menjadi terhambat; dan
- f.) Dampak di bidang Pendidikan, proses pendidikan dilanjutkan dengan sistem online, akan tetapi kemampuan setiap pelajar terhadap teknologi berbeda-beda. Bahkan ada beberapa pelajar yang meninggal dunia ketika ingin berkuliah online dikarenakan sedang mencari sinyal dengan memanjat menara komunikasi.

Dengan berbagai dampak yang ditimbulkan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, menunjukkan bahwa secara *de facto* menyebabkan negara Indonesia berada dalam kondisi yang darurat atau bahaya. Tentu untuk menyelesaikan permasalahan yang ditimbulkan oleh Pandemi *COVID-19* membutuhkan cara-cara yang tidak biasa. Untuk menyelesaikan suatu keadaan darurat atau bahaya diperlukan suatu instrument yang tidak biasa pula. Bahkan instrument ini juga mengesampingkan aturan yang berlaku di kondisi biasa serta dapat membatasi hak-hak asasi manusia.

Dalam keadaan yang normal, sistem norma hukum, diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya. Akan tetapi, kadang-kadang, kurang terbayangkan bahwa akan ada keadaan lain yang bersifat tidak normal, di mana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri.³

Dalam praktik, di samping kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan

³Jimly Asshidiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT. RajaGrafindo Persada., Jakarta, hlm. 1.

pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal itu. Dalam keadaan yang demikian itu, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukkan bagi keadaan yang normal tidak dapat diharapkan efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kebergunaannya. Oleh karena itu, sejak semula keadaan tidak normal itu sudah seharusnya diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya dalam undang-undang dasar. Bahkan, karena pentingnya hal ini, juga diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang yang tersendiri sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal itu dapat ditetapkan bersama oleh para wakil rakyat di DPR bersama-sama dengan presiden sebagai pihak eksekutif.⁴

Secara normatif, Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi dan nomokrasi. Hal ini dibuktikan dengan diaturnya kedua prinsip ini di dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 yang telah menjadi kesepakatan politik kita dalam bernegara. Prinsip demokrasi telah diatur di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”⁵.⁶ Dengan dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam

⁴Ibid, hal. 1-2

⁵Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁶Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Makassar, hlm. 229-230.

proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechstaat*', melainkan '*demokratische rechstaat*' atau negara hukum yang demokratis.

Sementara itu, prinsip demokrasi juga telah diatur di dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi ⁷"Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebagai negara hukum, tentu setiap kebijakan pemerintah maupun permasalahan harus berdasarkan hukum yang berlaku dan diselesaikan secara hukum pula. Inilah yang disebut dengan supremasi hukum. Dalam paham Negara Hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.⁸ Dalam paham Negara Hukum yang

⁷Undang-Undang Dasar, *Loc.cit.*

⁸Jimly Asshidiqie, 2009, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 57

demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechstaat*).⁹

Maka dari itu, dengan dianutnya kedua prinsip tersebut di dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945, diharapkan bisa mewujudkan tujuan bernegara kita sebagaimana yang telah dijabarkan di dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Adapun tujuan negara kita adalah: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) mewujudkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, (iv) melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari keempat tujuan negara kita di atas, maka dalam implementasinya harus diwujudkan baik ketika kondisi negara dalam keadaan normal/biasa maupun ketika negara dalam keadaan tidak normal/darurat/bahaya.

Sebagaimana yang telah Penulis jelaskan di atas, bahwa dengan adanya dampak yang telah ditimbulkan oleh Pandemi *COVID-19* ini telah membawa negara Indonesia berada dalam keadaan yang tidak normal/bahaya/darurat. Maka sudah seharusnya menjadi tanggung jawab bagi pemerintah untuk bisa menyelesaikan bencana yang tergolong

⁹Ibid, hal. 57

bencana non-alam ini sesuai dengan prinsip demokrasi dan nomokrasi agar tujuan bernegara kita bisa terwujud walaupun negara sedang berada dalam kondisi yang tidak normal/bahaya/darurat.

Salus Populi Suprema Lex, yaitu sebuah adagium yang berasal dari seorang filsuf terkenal yang bernama *Cicero* yang memiliki arti “Keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi” yang selama masa Pandemi *COVID-19* berlangsung sering digaungkan oleh para akademisi maupun dari pihak pemerintah itu sendiri.¹⁰ Urusan keselamatan umum ini berkaitan erat pula dengan tujuan bernegara yang termaktub dalam Alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Karena itu, di atas, teks-teks pasal UUD 1945 sebagai “*Grundsgeseetz*” terhadap nilai yang lebih mendasar dalam tujuan bernegara, yaitu melindungi segenap rakyat Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, sebagai nilai dasar dalam “*Verfassung*” atau “*the spirit of the constitution*” yang jauh lebih penting dan harus diutamakan dari bunyi teks pasal-pasal UUD 1945.

Adapun ketentuan konstitusional terhadap kondisi negara berada dalam keadaan tidak normal/bahaya/darurat telah diatur di dalam Konstitusi, tepatnya di dalam pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, “Presiden menyatakan keadaan bahaya.

¹⁰Jimly Asshidiqie, *Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian*, https://www.academia.edu/42814223/Hukum_Pengecualian, diakses pada tanggal 16 Desember 2020

Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu-satunya pasal yang mengatur terkait “*state of emergency*” atau Keadaan Darurat. Seperti yang telah penulis jelaskan di atas, bahwa dengan adanya Pandemi *COVID-19* ini yang menyebabkan berbagai dampak yang luar biasa telah membawa negara Indonesia berada dalam keadaan yang tidak normal/bahaya/darurat. Akan tetapi, berbagai langkah yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam menangani Pandemi *COVID-19* ini sama sekali tidak berdasarkan ketentuan konstitusional, yaitu Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.

Atas dasar hal itulah, Penulis tertarik mengambil sebuah judul penelitian skripsi yang berjudul, “**Pandemi *COVID-19* Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat**”.

B. Rumusan Masalah

- 1.) Bagaimanakah kriteria penetapan negara dalam Keadaan Darurat dalam kaitannya dengan Pandemi *COVID-19*?
- 2.) Bagaimanakah penanganan Pandemi *COVID-19* sebagai suatu Keadaan Darurat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari proposal ini adalah sebagai berikut:

1.) Untuk menganalisis dan memahami penetapan Negara dalam Keadaan Darurat.

2.) Untuk menganalisis dan memahami Penanganan Pandemi *COVID-19* sebagai suatu Keadaan Darurat.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang hendak penulis teliti terbagi menjadi dua, yaitu manfaat dari segi teoritis dan manfaat dari segi praktis.

Adapun manfaatnya adalah sebagai berikut:

1.) Dari segi teoritis

Pengkajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan hukum, khususnya hukum tata negara darurat di Indonesia.

2.) Dari Segi Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi sebuah masukan bagi pihak yang terlibat dalam Hukum Tata Negara Darurat yang

bertujuan untuk memperluas khazanah perihal Hukum Tata Negara Darurat.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang penulis teliti berjudul “Pandemi *COVID-19* Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat” adalah asli yang dilakukan oleh penulis dengan berdasarkan isu hukum yang berkembang di masyarakat dan dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Sebagai perbandingan, dapat dikemukakan hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

(1) Haeriani, Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2011.

(a) Judul

Bencana Alam Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat.

(b) Rumusan Masalah

(1) Jenis bencana alam apa sajakah yang dianggap keadaan darurat dalam perspektif hukum tata negara darurat?

(2) Bagaimanakah tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana alam dari segi pendanaannya?

(c) Kesimpulan

Berdasarkan kajian dan pembahasan rumusan masalah diatas, maka kesimpulannya adalah sebagai berikut;

(1) Bencana alam dikategorikan dalam Keadaan Darurat Sipil Hukum Tata Negara Darurat oleh karena termasuk salah satu hal yang tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan Negara sebagaimana biasanya. Dikategorikan sebagai keadaan darurat sipil oleh karena peristiwa bencana alam berpotensi besar menghilangkan dan memusnahkan atau paling minimal membuat tidak berfungsi untuk sementara waktu salah satu dari unsur-unsur suatu Negara, yakni wilayah (laut, udara, dan darat), penduduk dan kegiatan pemerintahan.

(2) Bentuk tanggung jawab pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana alam dari segi pendanaan adalah: (a) dalam keadaan normal (sebelum terjadi bencana alam) yaitu

memaksimalkan pengalokasian berbagai bentuk dana penanggulangan bencana alam (dana alokasi khusus dan dana sosial) dalam APBN untuk pemerintah pusat dan APBD untuk pemerintah daerah (kabupaten/kota), (b) dalam keadaan darurat (pada saat dan setelah terjadi bencana alam) yaitu menyusun dan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang untuk penyediaan dana, penerbitan APBN-Perubahan, pengucuran dana darurat pada tingkat pemerintah pusat dan menerbitkan kemudian menetapkan APBD-Perubahan pada tingkat pemerintah daerah (kabupaten/kota).

Berdasarkan dari uraian diatas, dapat dilihat perbedaan secara substansial dan perbedaan dalam fokus pembahasan. Penelitian diatas menjadikan suatu bencana alam sebagai objek kajian dalam penelitian. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan ialah terhadap suatu kondisi negara dalam keadaan darurat yang disebabkan oleh bencana non-alam.

Dengan demikian, dapat diperhatikan bahwa kajian yang penulis dan peneliti terdahulu lakukan berbeda. Maka dari itu, judul penelitian penulis dapat dipertanggungjawabkan keasliannya dan tidak melanggar

norma-norma akademik dalam menguraikan materi penulisan, yaitu keaslian, keterpaduan, kedalaman, dan kemanfaatan.

F. Metode Penelitian

(1) Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang menganalisis hubungan timbal balik antara fakta hukum dengan fakta sosial dimana hukum dilihat sebagai *Independent variable* dan fakta sosial dilihat sebagai *dependent variable*. Dengan demikian penelitian jenis ini bermula dari norma-norma hukum baru menuju ke fakta-fakta.¹¹

(2) Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum ini, penulis menggunakan metode pendekatan kualitatif konseptual yang menggabungkan antara pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. ¹²Sedangkan

¹¹Noor Muhammad Aziz, "Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Rechtsvinding, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1, Nomor 1 Januari-April 2012, hlm. 19

¹²Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana, Surabaya, Cetakan ke-13, hlm. 133

pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹³

(3) Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan oleh penulis di dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

(a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.¹⁴

(b) Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-

¹³ *Ibid*, hal. 135

¹⁴ *Ibid*, hal. 181

jurnal hukum, dan komentar-komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁵

(c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang berfungsi untuk memperjelas dan memperkuat bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶

(4) Pengumpulan Bahan Hukum

(a) Bahan Hukum Primer

Pengumpulan untuk bahan hukum primer digunakan dengan pendekatan undang-undang. Penulis pun mencari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan Keadaan Darurat.

(b) Bahan Hukum Sekunder

Pengumpulan untuk bahan hukum sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan yang meliputi buku-buku, jurnal, dan artikel hukum, serta literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

(c) Bahan Hukum Tersier

¹⁵ *Ibid*, hlm. 181

¹⁶ M. Syamsuddin, Salman Luthan, 2018, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 221

Pengumpulan bahan hukum tersier di dalam penelitian ini dilakukan dengan menelusuri segala hal yang menjadi petunjuk guna memperkuat dan memperjelas data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan isu yang dibahas di dalam penelitian ini.

(5) Analisis Bahan Hukum

Sebagaimana bahan-bahan hukum yang telah disebutkan di atas, dianalisis dengan menggunakan suatu pendekatan kualitatif konseptual yang menggabungkan dua pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Sehingga diharapkan dapat melahirkan suatu penafsiran dan kesimpulan yang dapat digunakan untuk menjawab segala rumusan masalah yang ada.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Tinjauan Pustaka

1. Negara

a.) Pengertian Negara

Jikalau kita hendak mendefinisikan negara, alangkah baiknya kita memerhatikan pandangan dari seorang ahli hukum yang bernama Soehino. Menurut Soehino¹⁷, hakekat negara, dengan ini dimaksudkan sebagai suatu penggambaran tentang sifat daripada negara. Negara sebagai wadah daripada suatu bangsa yang diciptakan oleh negara itu sendiri. Negara sebagai wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya. Maka dari itu penggambaran tentang hakekat negara ini mesti ada hubungannya dengan tujuan negara, bahkan penggambaran tentang hakekat negara biasanya disesuaikan dengan tujuan negara. Tujuan negara adalah merupakan kepentingan utama daripada tatanan suatu negara.

Kata “negara” sama dengan “*staat*” dalam bahasa Jerman atau “*state*” dalam bahasa Inggris yang mempunyai dua arti. Pertama, negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan satu kesatuan politis. Dalam arti ini India, Korea Selatan, atau Brasilia, istilah itu merupakan

¹⁷Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 146

negara. Kedua, negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu, yang menata dan dengan demikian menguasai wilayah itu.¹⁸

Negara sebagai bagian insititusi yang terbesar memiliki fungsi yang besar pula dalam mewujudkan tatanan sistem yang dibangunnya agar berjalan maksimal. Dalam hal ini kemudian, secara umum adanya tujuan negara merupakan landasan dasar terbentuknya negara. Baik maupun buruk, tentunya tujuan negara tersebut menjadikan dasar negara itu ada dan terbentuk.¹⁹

Teori tentang negara di antaranya dikembangkan oleh Wirjono, yang mendefinisikan negara dalam tiga cara yang saling mengikat dan baginya juga menjadi tujuan dan keberadaan negara. Ia menyatakan, “Negara adalah sebuah masyarakat besar tertentu, negara adalah sebuah wilayah tertentu dan negara adalah sebuah pemerintahan”. Wirjono menandakan tentang tiga tujuan keberadaan suatu negara. Dalam hal ini, ia tidak mengatakan bahwa negara itu secara jelas memiliki seperangkat tujuan melandasi keberadaannya. Namun, bahwa dalam berdirinya suatu negara, selalu ada tujuan tertentu yang dikejar atau coba untuk dicapai oleh negara tersebut.²⁰

Negara adalah lanjutan dari keinginan manusia yang hendak bergaul antara seorang dengan seorang lainnya dalam rangka

¹⁸Franz Magnis Suseno, 1986, *Etika Politik (Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan kesembilan, hlm. 204

¹⁹Muhammad Junaidi, 2016, *Ilmu Negara (Sebuah Konsruksi Ideal Negara Hukum)*, Setara Press, Semarang, Cetakan kedua, hlm. 11

²⁰Ibid, hal. 11

menyempurnakan segala kebutuhan hidupnya. Semakin luas pergaulan manusia dan semakin banyak kebutuhannya, tentu akan bertambah besar kebutuhannya kepada sesuatu organisasi negara yang akan melindungi dan memelihara keselamatan hidupnya.²¹

Dalam bukunya *Politica*, Aristoteles mengatakan bahwa negara itu merupakan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu. Cara berpikir yang bersifat *analystis* dalam bukunya *Ethica* dilanjutkan dalam bukunya *Politica* untuk dapat menerangkan asal mula dan perkembangan negara. Menurut Aristoteles negara terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga menjadi suatu kelompok yang lebih besar, kelompok itu bergabung lagi hingga menjadi desa. Dan desa ini bergabung lagi, demikian seterusnya hingga timbul negara, yang sifatnya masih merupakan suatu kota atau polis. Desa yang sesuai dengan kodratnya adalah desa yang bersifat genealogis, yaitu desa yang berdasarkan keturunan. Dengan demikian menurut Aristoteles adanya negara itu sudah menurut atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari negara. Sebab manusia itu adalah suatu makhluk sosial atau *zoon politicon*, maka dari itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara. Pada dasarnya manusia itu sendiri merupakan binatang atau dewa, ia menjadi baik karena pergaulannya di dalam masyarakat, atau di dalam negara, sebab dasar negara adalah keadilan. Kemudian dari padanya timbul kebutuhan yang

²¹Romi Librayanto, 2009, *Ilmu Negara (Suatu Pengantar)*, Arus Timur, Makassar, Cetakan Ketiga, hlm. 68

bersifat kebendaan untuk dapat mencapai kebahagiaan. Bahwasanya Aristoteles memandang kesusilaan itu sebagai bagian daripada kehidupan negara, adalah karena ia beranggapan bahwa negara itu hanya dapat mencapai kebahagiaan yang sempurna di dalam dan karena persekutuan negara. Yang dimaksudkan di sini adalah hanya kebahagiaan keduniawian saja, kebahagiaan akhirat tidak disinggung-singgung. Sedangkan kebahagiaan seseorang sangat tergantung pada kebahagiaan negara.²²

Jadi manusia hanyalah dapat berbahagia apabila ia berada di dalam negara, dan hidup bernegara, karena manusia itu selalu membutuhkan bantuan manusia lain untuk memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian maka dalam perimbangan antara manusia dengan negara, negaralah yang primer, negaralah yang diutamakan. Sebab kalau kepentingan negara terpelihara dan terpenuhi dengan baik, dengan sendirinya kepentingan manusia sebagai warga negara akan demikian pula keadaannya.²³

Keberadaan negara, seperti organisasi pada umumnya di mana organisasi tersebut didirikan untuk memudahkan anggotanya (rakyat) dalam mencapai tujuan bersama atau cita-citanya Negara merupakan sebuah organisasi yang mempunyai tujuan tertentu. Sebagai organisasi kekuasaan, maka ketentuan mengenai tujuan dan cita negara menjadi

²²Soehino, *Op. cit.*, hlm. 24-25

²³Ibid, hlm. 25

sangat penting, karena pada hakikatnya tujuan dan cita negara adalah untuk menentukan bagaimana cara mengatur dan menyusun negara yang bersangkutan, termasuk menyusun program-program yang ditujukan kepada masyarakatnya. Susunan itu diperlukan guna memberikan arah yang jelas terhadap sebuah cita-cita yang akan dituju oleh masyarakat yang berada dalam negara tersebut. Tidak mudah menyamakan pandangan masyarakat, karena di dalam masyarakat terdiri banyak golongan agama, ras, etnis, dan suku. Namun itu konsekuensi yang harus dijalankan demi terciptanya keinginan bersama.²⁴

Menurut Franz Magnis Suseno,²⁵ tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum. Apa yang dimaksud dengan kesejahteraan umum? Kesejahteraan umum tidak identik jumlah kesejahteraan semua anggota masyarakat. Kesejahteraan umum sekaligus kurang dan lebih jumlah semua kesejahteraan individual dalam masyarakat. Kurang, karena negara selalu hanya dapat menyelenggarakan kondisi-kondisi kesejahteraan bagi warga-warganya, tetapi tidak dapat memastikan bahwa mereka semua memang sejahtera.

Kesejahteraan umum sebagai kesejahteraan yang harus diusahakan oleh negara, harus dirumuskan sebagai kesejahteraan yang menunjang tercapainya kesejahteraan anggota-anggota masyarakat. Dengan demikian, kesejahteraan umum dapat dirumuskan sebagai jumlah

²⁴Muhammad Junaidi, *Op. cit*, hlm. 12-13

²⁵Franz Magnis Suseno, *Op. cit*, hlm. 401-402

syarat dan kondisi yang perlu tersedia agar para anggota masyarakat dapat sejahtera.²⁶

Bahwa negara bertugas untuk menjamin kesejahteraan umum mempunyai implikasi bahwa negara bertanggung jawab secara khusus terhadap mereka dalam masyarakat yang lemah, kurang berpendapatan atau bahkan miskin, yang sakit, cacat, tua, pokoknya terhadap mereka semua yang tidak dapat menyelamatkan diri mereka sendiri dari keterlantaran. Negara dibebani tanggung jawab sosial.²⁷

Maka dari itu, ketika suatu negara terbentuk melalui perjanjian-perjanjian individu yang memiliki tujuan yang sama, maka sudah menjadi kewajiban bagi negara itu sendiri untuk bisa mewujudkan tujuan tersebut, baik ketika suatu negara tersebut berada dalam keadaan normal maupun tidak normal/darurat/bahaya.

b.) Negara Hukum

Negara sebagai suatu entitas sosial (*sosial entity*), memiliki kewajiban-kewajiban asasi. Kewajiban-kewajiban asasi negara yang berat dan membutuhkan kekuatan ekstra, mengharuskannya membentuk instrument-instrumen sebagai alat. Dan kewajiban inilah yang menyebabkan negara harus memberi hukuman (*punishment*) kepada

²⁶Ibid, hlm. 402

²⁷Ibid, hlm. 407

mereka yang melanggar instrument negara. Inilah yang menjadi salah satu ciri terpenting dari negara hukum.²⁸

Istilah dan konsep “Negara Hukum” telah populer dalam kehidupan bernegara di dunia sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep Negara Hukum lahir. ²⁹Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh kesejarahan tadi, di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-Qur’an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechstaat*, negara hukum konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila. ³⁰Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno. Menurut Jimly Asshidiqie gagasan kedaulatan rakyat

²⁸Fajlurrahman Jurdi, *Op. cit*, hlm. 16-17

²⁹Putera Astomo, 2018, *Ilmu Perundang-Undangan (Teori dan Praktik di Indonesia)*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 29

³⁰Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, PT RajaGrafindo Persada, Yogyakarta, hlm. 1

tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani Kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.³¹

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya, sementara dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan

³¹Jimly Asshidiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm. 11

aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.³²

Konsepsi gagasan kedaulatan hukum kemudian dikenal dan berkembang dalam konsep *rechstaat* dan *rule of law*. Kedua konsep sama-sama diterjemahkan menjadi negara hukum, sehingga sering dipertukarkan setiap kali menyebut negara hukum, tidak terkecuali oleh ahli hukum tata negara sendiri. Muhammad Yamin cenderung menggunakan konsep negara hukum sebagai padanan kata *rechstaat* atau *government of law*. Sementara Sunaryati Hartono dan Ismail Sunny lebih condong kepada konsep *rule of law*.³³

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechstaat*' dan '*rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Hal yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip '*rule of law*' yang berkembang di Amerika Serikat sebagai jargon '*the Rule of Law And not of Man*'. Yang

³²Ridwan HR, *Loc. cit*, hlm. 2

³³Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Pertama, hlm. 74-75

sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.³⁴

Paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi, ada dua unsur dalam paham negara hukum; pertama bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Dan, kedua, bahwa norma objektif itu, hukum, memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan juga dapat dipertahankan berhadapan dengan *idea* hukum. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara; dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan.³⁵

2. Hukum Tata Negara Darurat

a.) Pengertian Hukum Tata Negara Darurat

Pada pokoknya, objek kajian ilmu hukum tata negara darurat adalah negara yang berada dalam keadaan darurat atau ‘*state of emergency*’. Banyak sekali istilah yang dipakai dalam praktik di berbagai

³⁴Fajlurrahman Jurdi, *Op. cit*, hlm. 18

³⁵Franz Magnis Suseno, *Op. cit*, hlm. 376

negara mengenai keadaan yang dimaksud dengan keadaan darurat atau terkait dengan pengertian keadaan darurat tersebut. Semuanya menunjuk kepada pengertian yang hampir sama, yaitu keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.³⁶

Hukum Tata Negara Darurat itu harus dibedakan dari istilah hukum darurat atau "*emergency law*" yang mencakup pengertian yang lebih luas, yaitu meliputi segala bidang hukum yang berlaku pada waktu negara berbeda dalam keadaan darurat karena hukum yang berlaku dalam suatu negara, tidak hanya berkenaan dengan bidang hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain, misalnya, bidang hukum perdata, bidang hukum bisnis, bidang hukum pidana, bidang hukum administrasi negara, dan sebagainya. Di samping itu, pada saat dan selama berlakunya keadaan darurat dalam suatu negara, segala ketentuan hukum yang ada, pada pokoknya masih tetap berlaku, kecuali oleh penguasa keadaan darurat ditentukan lain sesuai dengan kewenangannya yang sah.³⁷

Oleh karena itu, dapat dimengerti bahwa dalam negara yang berada dalam keadaan darurat, hukum tata negaranya disebut hukum tata negara darurat, sedangkan dalam negara yang berada dalam keadaan

³⁶ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *Op. cit.*, hlm. 7

³⁷ *Ibid*, hal. 15-16

normal, bidang hukum tata negaranya disebut hukum tata negara biasa. Di samping itu, dalam negara yang berada dalam keadaan darurat, terdapat bidang-bidang hukum lain yang juga bersifat keadaan darurat atau dalam sifat darurat itu hanya terkait dengan bidang hukum tertentu saja, misalnya, pada hukum tata negara dan hukum administrasi negara saja. Dengan perkataan lain, pembicaraan tentang negara dalam keadaan darurat mencakup materi yang lebih luas daripada perbincangan mengenai hukum tata negara darurat. Pokok bahasan mengenai “*state of emergency*” harus dibedakan dengan pokok bahasan mengenai “*emergency law*”, yang kedua sama-sama mempunyai kandungan materi lebih luas dari istilah hukum tata negara darurat atau “*martial law*” dan “*constitutional law in a state of emergency*”.³⁸

Dalam perkataan Hukum Tata Negara Darurat tersebut di atas termuat beberapa aspek yang kandungan maknanya tercermin dalam banyak istilah yang dipergunakan secara berbeda-beda di setiap negara. Di Indonesia istilah Hukum Tata Negara Darurat ini digunakan, misalnya, oleh Prof. Mr. Herman Sihombing dalam bukunya yang berjudul *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Dari segi sistematiknya, Herman Sihombing membedakan hukum tata negara darurat itu dari segi corak, bentuk, dan sumbernya, yaitu ke dalam:

- 1.) Hukum Tata Negara Darurat Objektif (*Objectieve Staatsnoodrecht*);

³⁸ *Ibid.*,

- 2.) Hukum Tata Negara Darurat Subjektif (*Subjectieve Staatsnoodrecht*);
- 3.) Hukum Tata Negara Darurat Tertulis (*Geschreven Staatsnoodrecht*);
- 4.) Hukum Tata Negara Darurat Tidak Tertulis (*Ongescheven Staatsnoodrecht*).³⁹

b. Hukum Keadaan Darurat Subjektif dan Objektif

Hukum Tata Negara Subjektif atau '*staatsnoodrecht*' dalam arti subjektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila diperlukan, menyimpang dari undang-undang dasar. Dalam banyak literatur, istilah '*staatsnoodrecht*' dalam arti subjektif ini biasa disebut '*staatsnoodrecht*' saja, tanpa tambahan subjektif. Oleh karena itu, jika kita menemukan istilah '*staatsnoodrecht*' dalam berbagai literatur, kita dapat memahaminya dalam konteks pengertian yang bersifat subjektif itu.⁴⁰

Kebiasaan demikian ini terus dipertahankan oleh para sarjana mengingat sumber dari '*staatsnoodrecht*' dalam arti subjektif itu adalah hak-hak asasi manusia yang pada mulanya merupakan hukum tidak tertulis yang bersandar pada hukum asasi sebagai hukum objektif. Namun demikian, karena pengaruh perkembangan aliran positivism dan ajaran

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ *Ibid*, hal. 23

tentang negara hukum formil, barulah setelah itu berkembang istilah '*staatsnoodrecht*' dalam arti objektif.⁴¹

Berbeda dengan pengertian hukum tata negara subjektif atau '*staatsnoodrecht*' dalam arti subjektif yang merupakan hak negara untuk bertindak dalam keadaan darurat, maka yang dimaksud dengan '*staatsnoodrecht*' dalam arti objektif adalah hukum yang berlaku dalam masa negara berada dalam keadaan darurat itu.⁴²

Sebagai istilah, perkataan '*staatsnoodrecht*' dalam arti objektif ini merupakan antonim atau lawan perkataan dari '*staatsnoodrecht*' (dalam arti subjektif) yang biasa dipakai secara luas dalam ilmu hukum tata negara. Istilah '*staatsnoodrecht*' objektif inilah yang oleh M.I. Prins diusulkan agar diubah dengan istilah '*noodstaatsrecht*' karena yang diutamakan dalam '*staatsnoodrecht*' objektif adalah keadaan daruratnya atau '*staat in nood*'. Oleh karena itu, istilah '*noodstaatsrecht*' menurutnya lebih tepat untuk menggambarkan pengertian yang terkandung dalam '*nood*' dapat terjadi di mana saja, termasuk dapat terjadi hanya di suatu daerah tertentu saja. Jika keadaan bahaya itu timbul, meskipun hanya di daerah tertentu saja, hal itu sudah cukup memberikan alasan bagi negara untuk menjalankan hak subjektifnya untuk memberlakukan keadaan darurat atau '*staatsnoodrecht*' dalam arti subjektif.⁴³

⁴¹ *Ibid.*,

⁴² *Ibid.*,

⁴³ *Ibid.*,

Dengan perkataan lain, istilah '*noodstaatsrecht*' atau '*staatsnoodrecht*' dalam arti objektif merupakan hukum tata negara yang berlaku atau baru berlaku pada waktu negara berada dalam keadaan darurat, keadaan bahaya, atau dalam keadaan genting. Dalam perkataan '*noodstaatsrecht*' itu, subjek utamanya adalah '*staatsrecht*' atau hukum tata negara, sedangkan dalam perkataan '*staatsnoodrecht*' (subjektif) subjek utamanya adalah "*staatsnood*", keadaan darurat negara atau keadaan bahaya yang memberikan hak kepada negara untuk bertindak dalam mengatasinya. Hukum darurat negara itu dapat berupa hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, ataupun lapangan hukum perdata. Sementara itu, dalam istilah '*noodstaatsrecht*' yang dibicarakan hanya hukum tata negara saja, yaitu hukum tata negara yang baru berlaku ketika negara berada dalam keadaan darurat.⁴⁴

Menurut Kabul Arifin dkk, istilah '*staatsnoodrecht*' dalam arti subjektif yang tidak tertulis atau yang biasa disebut '*staatsnoodrecht*' saja, sebaiknya diterjemahkan ke bahasa Indonesia dengan istilah '*hak darurat negara*' atau '*hukum tata negara darurat subjektif*'. Istilah '*staatsnoodrecht*' dalam arti objektif yang tertulis sebagai lawan kata '*staatsnoodrecht subjektif*', sebaiknya diterjemahkan menjadi '*hukum darurat (tata) negara*'. Sementara itu, istilah '*hukum tata negara darurat*' dipakai sebagai terjemahan atas istilah '*noodstaatsrecht*' yang bersifat tertulis. Dengan perkataan lain, terdapat persamaan antara pengertian '*staatsnoodrecht*'

⁴⁴*Ibid.*,

dalam arti objektif dan pengertian '*noodstaatsrecht*' yang bersifat tertulis, yaitu sama-sama dapat diterjemahkan dengan perkataan '*hukum darurat tata negara*' atau dapat kita sebut saja dengan '*hukum tata negara darurat*'.⁴⁵

3. Keadaan Darurat

a.) Pengertian Keadaan Darurat

Banyak kejadian atau peristiwa dalam suatu negara yang dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mampu mengakomodasi kejadian atau peristiwa tersebut karena kejadian atau peristiwa tersebut merubah keadaan negara dari yang biasa (normal) menjadi negara dalam keadaan yang luar biasa (tidak normal) atau negara dalam keadaan darurat yang dapat menimbulkan kekacauan dan ancaman bagi bangsa dan negara.⁴⁶

Keadaan darurat mempunyai pengertian yang luas, ia dapat berwujud keadaan darurat miter atau keadaan darurat perang, keadaan darurat karena bencana alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan (*financial emergency*) atau keadaan darurat yang biasa disebut *welfare emergency* dan lain sebagainya.⁴⁷

⁴⁵ *Ibid*, hal. 25

⁴⁶ Muhammad Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State Of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", Jurnal Hukum, Fakultas Hukum UMI, Vol. 18, Nomor 2 April 2011, hlm. 243.

⁴⁷ *Ibid.*,

Dari segi peristilahan, perkataan darurat itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab, “*dharuri*”, yang biasa diartikan sebagai keadaan yang tidak biasa atau tidak normal. Dalam bahasa Inggris, pengertian demikian diistilahkan dengan kata “*emergency*” atau “*nood*” dalam bahasa Belanda, atau “*siege*” dalam bahasa Perancis. Oleh karena itu, “*etat de siege*” dalam bahasa Perancis sama artinya dengan “*state of emergency*” dalam bahasa Inggris atau “*staatsnood*” dalam bahasa Belanda. Kadang-kadang oleh para sarjana, keadaan darurat ini biasa disebut juga dengan istilah keadaan pengecualian atau “*state of exception*” yang dipakai dalam pengertian yang sama dengan “*state of emergency*”.⁴⁸

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 dilakukan.⁴⁹

b.) Dasar Hukum Keadaan Darurat

⁴⁸ Jimly Asshdiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, Op. cit.*, hlm. 20-21

⁴⁹ Calvin Epafroditus Jacob, “Tinjauan Yuridis Terhadap Penetapan Keadaan Darurat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Jurnal Lex Et Societas, Fakultas Hukum Unsrat, Vol. VII, Nomor 6 Juni 2019, hlm. 63-64

Keadaan yang tidak normal itu, jika terjadi, tentunya harus dihadapi, diatasi, dan akibat-akibatnya harus ditanggulangi dengan maksud untuk mengembalikan negara kepada keadaan yang normal menurut undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang normal. Jika keadaan tidak normal itu memang terjadi, harus ada pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan mengabaikan untuk sementara waktu beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Hanya saja, perlu diatur lebih dulu mengenai syarat-syarat bagaimana keadaan pengecualian atas pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan pengecualian itu dilakukan, dan bagaimana pula mengakhiri atau berakhirnya keadaan pengecualian itu sehingga tidak menimbulkan eksekusi yang tidak dapat diatasi di kemudian hari. Semua ini tentu harus diatur lebih dulu sebelum keadaan yang demikian itu benar-benar terjadi.⁵⁰

Maka dari itu, untuk mengatasi jikalau keadaan darurat benar-benar terjadi diperlukan suatu dasar hukum bagi penguasa untuk menetapkan suatu negara sedang berada dalam keadaan darurat. Adapun yang dimaksud dengan⁵¹ dasar hukum adalah merupakan *norma hukum* yang dijadikan sebagai dasar atau landasan bagi tindakan hukum oleh orang atau badan hukum yang masuk dalam kategori subjek hukum.

⁵⁰ *Ibid*, hal. 59

⁵¹ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Makassar, Cetakan ke-1, hlm. 34

Karena itu, *dasar hukum* tidak sama dengan *hukum dasar*. Dasar hukum adalah *norma hukum*, sedangkan *hukum dasar* adalah hukum yang menjadi rujukan sebagai sumber hukum. Hukum dasar dapat dikatakan sebagai *staat fundamental norm*, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵²

Hukum dasar mengatur hal-hal yang umum saja, atau konstitusi negara dapat disebut sebagai dasar hukum dasar. Namun dasar hukum dapat saja bersumber dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi dapat dijadikan sebagai alasan melakukan tindakan atau perbuatan hukum. Sehingga apabila tindakan atau perbuatan hukum tersebut dilakukan, maka dapat dipastikan bahwa tindakan atau perbuatan itu memiliki dasar hukum.⁵³

Adapun dasar hukum terkait suatu keadaan darurat adalah sebagai berikut:⁵⁴

a.) Pasal 12 UUD 1945

Pasal ini merupakan landasan konstitusional penetapan keadaan bahaya. Pasal ini menyebutkan: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya

⁵² *Ibid.*,

⁵³ *Ibid*, hal. 34-35

⁵⁴ Zamrud Lesmana & Mufidah, “Kebijakan Kondisi Darurat Ketatanegaraan Perspektif Kaidah Fiqhiyah”, *Indonesian Constitutional Law Journal*, Institut Agama Islam Al Zaytun Indonesia, Vol. 4, Nomor 1 18 Juni 2020, hlm. 161

ditetapkan dengan undang-undang”. Rumusan ini salah satu pasal dalam UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan.

Seperti halnya perang dan damai, Presiden juga berhak menyatakan keadaan bahaya. Cuma, syarat-syarat untuk dapat dikategorikan keadaan bahaya dan akibat hukumnya ditentukan dengan undang-undang. Atas dasar inilah Indonesia pernah memiliki UU No. 74 Tahun 1957 tentang Penetapan Keadaan Bahaya, yang kemudian dicabut berdasarkan Perppu No. 23 Tahun 1959.

b.) Perppu No. 23 Tahun 1959

Berisi 62 pasal, Perppu ini diundangkan oleh Menteri Muda Kehakiman, Sahardjo, pada 16 Desember 1959 dan mulai berlaku pada saat diundangkan. Dengan kata lain, Perppu ini sudah hampir berusia 50 tahun.

Perppu ini dibuat sebagai jawaban atas kembalinya Indonesia ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden Soekarno, 5 Juli 1959. Ahli hukum tata negara, Jimly Asshidiqie, bercerita jenis produk hukum untuk keadaan darurat adalah ‘peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang’. Frasa terakhir ini bukan istilah yang sudah tetap, sehingga di era UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUD Sementara 1950, istilah yang dipakai adalah Undang-Undang Darurat. Setelah Indonesia kembali ke UUD 1945

melalui Dekrit Presiden, kembali ke frasa 'peraturan pemerintah pengganti undang-undang'.

c.) UU No. 24 Tahun 2007

Inilah Undang-Undang terbaru dalam konteks hukum tata negara darurat, dan menjadi payung hukum pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Berisi 85 pasal, UU ini disahkan dan berlaku pada 26 April 2007. UU Penanggulangan Bencana membagi bencana berdasarkan faktor alam, faktor non-alam, dan faktor manusia (sosial).

Akan tetapi, pembentukan undang-undang ini sama sekali tidak dikaitkan dengan keadaan bahaya atau keadaan darurat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Prp Tahun 1959. Misalnya, dalam konsideran UU No. 24 Tahun 2007 ini, tidak tercantum sama sekali UU No. 23 Tahun 1959 yang merupakan satu-satunya undang-undang yang berlaku sampai sekarang tentang keadaan bahaya sebagai penjabaran ketentuan Pasal 12 UUD 1945. Rupanya, pembentuk undang-undang berusaha membedakan antara keadaan yang timbul karena terjadinya bencana seperti yang dimaksud dalam undang-undang ini dengan keadaan darurat sebagaimana yang diatur dan dimaksud dalam UU Keadaan Bahaya dan UUD 1945. Padahal, keadaan bahaya darurat itu sendiri sebenarnya dapat terjadi bukan saja karena

perang agresi, ataupun karena konflik-konflik bersenjata, tetapi juga karena bencana alam sehingga sudah seharusnya UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya juga dijadikan referensi oleh penyusun Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ini.⁵⁵

d.) UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

UU No. 7 Tahun 2012 dalam pasal 3 menyatakan bahwa penanganan konflik sosial bertujuan untuk⁵⁶ :

- (1) Menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera;
- (2) Memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan;
- (3) Meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
- (4) Memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan;
- (5) Melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum;

⁵⁵ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat.*, Op. cit., hlm. 221

⁵⁶ Zamrud Lesmana & Mufidah, *Loc. cit.*

(6) Memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban; dan

(7) Memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum.

e.) UU No. 27 Tahun 1997 Tentang Mobilisasi dan Demobilisasi

Salah satu undang-undang yang dibentuk dalam konteks pelaksanaan UU No. 23 Tahun 1959 sebagai penjabaran ketentuan Pasal 12 UUD 1945, adalah UU No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi. Mengenai kaitan antara undang-undang ini dengan pengertian dan ketentuan mengenai keadaan bahaya dapat dilihat dengan jelas dalam konsideran mengingat UU No. 27 Tahun 1997 ini yang secara khusus menyebut UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Secara khusus, ditetapkannya UU No. 27 Tahun 1997 ini juga karena diamanatkan oleh Pasal 42 UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia yang menentukan bahwa mobilisasi dan demobilisasi harus diatur dengan undang-undang.⁵⁷

c.) Prinsip-Prinsip Keadaan Darurat

⁵⁷Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, Loc. cit.*, hlm. 221-222

(1) Prinsip '*Necessity*' dan *Self-Preservation*

Keadaan darurat atau '*state of emergency*' yang dibahas dalam buku ini telah sejak lama diperbincangkan dalam sejarah umat manusia. Secara yuridis, konsep keadaan darurat itu didasarkan atas doktrin yang sudah dikenal sejak lama, yaitu prinsip adanya keperluan atau prinsip '*necessity*' yang mengakui hak setiap negara yang berdaulat untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk melindungi dan mempertahankan integritas negara.⁵⁸

Prinsip kebutuhan untuk menyelamatkan negara dari ancaman bahaya mengandung nilai kewajiban yang lebih tinggi. Kehilangan negara hanya karena keharusan tunduk pada aturan-aturan tertulis yang kaku merupakan kehilangan akan hukum itu sendiri bersama kehidupan, kebebasan, hak milik, dan mereka yang menikmatinya bersama kita. Dengan kata lain, kita secara '*absurd*' mengorbankan tujuan karena mementingkan cara.⁵⁹

Dalam keadaan yang bersifat darurat, pemerintah dianggap dapat melakukan apa saja. Pembeneran mengenai hal ini didasarkan atas pengertian bahwa suatu keadaan yang tidak normal mempunyai sistem norma hukum dan etikanya sendiri, yaitu sebagai keadaan yang disebut sebagai '*Appaddharmakale*' yang berarti keadaan krisis atau musim-musim penderitaan (*seasons of distress*). Dalam keadaan yang kacau

⁵⁸*Ibid*, hal. 83

⁵⁹*Ibid*, hal. 84

tersebut semua aturan moralitas yang biasa berlaku dalam keadaan normal dapat ditunda berlakunya.⁶⁰

(2) Prinsip *Self-Defense*

Doktrin '*self-defense*' ini dimaksudkan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang esensial dari ancaman bahaya yang tidak dapat diperbaiki apabila timbul keadaan di mana terdapat alternatif cara lain untuk melindunginya. Fungsi '*self-defense*' itu adalah untuk menjaga atau memulihkan kembali kepada keadaan hukum yang semula, dan bukan untuk melakukan tindakan perbaikan atau tindakan yang bersifat represif guna menegakkan hak-hak hukum belaka. Negara dapat bertindak abnormal, bukan karena dalam keadaan darurat ia memang telah memiliki kekuasaan serep untuk itu (*self-preservation*), tetapi karena adanya kebutuhan untuk membal diri sendiri (*self-defense*) dari ancaman yang membahayakan dirinya dan segenap warga yang harus dilindunginya.⁶¹

Dengan adanya prinsip '*self-defense*' ini, doktrin '*necessity*' dapat dibebaskan dari kungkungan pengertian konvensional tentang keadaan darurat yang seolah-olah hanya dapat dipahami dalam konteks perspektif '*self-preservation*' saja. Oleh karena itu, di setiap negara demokrasi dewasa ini, harus ditentukan dengan jelas rambu-rambu pengaturan konstitusionalnya mengenai keadaan bahaya yang akan memberikan batasan-batasan yang jelas tentang apa jenis dan tingkat ancaman

⁶⁰*Ibid*, hal. 86

⁶¹*Ibid*, hal. 91-92

bahaya yang dapat dijadikan alasan pemberlakuan keadaan darurat, bagaimana keadaan darurat itu diberlakukan, betapa lama waktu berlakunya, dan apa saja akibat-akibat keadaan darurat itu bagi warga negara, dan sebagainya.⁶²

Dengan demikian, doktrin keadaan darurat tidak semata-mata diserahkan kepada Presiden untuk menilai dan menentukannya dalam praktik tanpa kontrol yang bersifat hukum. Oleh karena itu, setiap negara dapat saja bertindak untuk mengatasi setiap keadaan darurat yang terjadi, tetapi tindakan-tindakan itu harus tetap berada dalam koridor hukum. Kerangka dasarnya haruslah tetap mengacu kepada kerangka pengaturan yang ditentukan dalam konstitusi masing-masing negara dan undang-undang yang secara khusus mengatur garis besar rambu-rambu untuk pemberlakuan keadaan bahaya atau darurat dimaksud.⁶³

(3) Prinsip Proporsionalitas dan *'immediacy'*

Selain prinsip kebutuhan (*the principle of necessity*) yang didasarkan atas doktrin *'self-defense'* itu, pemberlakuan suatu keadaan darurat juga harus mendasarkan diri pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*). Dalam hukum internasional, prinsip kedua ini justru dianggap sebagai *'the crux of the self-defense doctrine'* atau inti dari doktrin *'self-defense'* yang diuraikan di atas. Secara inheren, asas proporsionalitas ini dianggap memberikan standar mengenai kewajaran

⁶² *Ibid*, hal. 92

⁶³ *Ibid.*,

atau *'standard of reasonableness'* ke dalam doktrin *'self-defense'*, sehingga kriteria untuk menentukan adanya *'necessity'* itu menjadi lebih jelas. Kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat haruslah bersifat proporsional, wajar, atau setimpal sehingga tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri. Jika tindakan darurat dilakukan dengan maksud untuk mengatasi jangam sampai jembatan roboh dengan segala akibatnya, ketika jembatan itu tidak jadi roboh karena potensinya untuk roboh sudah diatasi, tindakan darurat tersebut tidak perlu dilakukan lagi.⁶⁴

Selain itu, ada pula prinsip lain yang juga dianggap sangat penting, yaitu prinsip *'immediacy'* atau kemendesakan waktu. Prinsip ini didasarkan atas pengertian bahwa tidak boleh ada jarak antara waktu datangnya serangan bersenjata dengan berlakunya prinsip *'self-defence'* atau pertahanan. Dalam keadaan demikian, tentu tidak ada waktu dan relevansinya sama sekali untuk melakukan pembahasan atau perdebatan mengenai kebijakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.⁶⁵

d.) Jenis-Jenis Keadaan Darurat

Keadaan bahaya itu sendiri dapat terjadi dalam beberapa kemungkinan bentuk dan variasi, mulai dari yang paling besar tingkat bahayanya sampai ke tingkat yang paling kurang bahayanya. Tingkat

⁶⁴ *Ibid*, hal. 93-94

⁶⁵ *Ibid*, hal. 94-95

bahaya yang timbul juga ada yang bersifat langsung dan ada pula yang bersifat tidak langsung. Oleh karena itu, dipandang dari pengertian demikian, keadaan bahaya itu dalam arti yang luas identik dengan keadaan darurat, meskipun tidak setiap keadaan darurat selalu berisi bahaya. Keadaan-keadaan bahaya, dalam arti langsung atau tidak langsung, dalam arti sempit ataupun dalam arti luas dimaksud itulah yang dapat dijadikan syarat materil untuk pendeklarasian atau pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat (*state of emergency, etat de siege*). Keadaan-keadaan demikian itu dalam praktik sangat bervariasi atau beraneka ragam bentuk dan tingkat kegentingannya yang memaksa Presiden untuk bertindak cepat. Jika dirinci, keadaan-keadaan yang demikian itu dapat berkaitan dengan keadaan-keadaan berikut.⁶⁶

- a.) Keadaan bahaya karena ancaman perang yang datang dari luar negeri (*external aggression or foreign invasion*).
- b.) Keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri, seperti tentara Amerika Serikat berperang di Irak.
- c.) Keadaan bahaya karena peperangan yang terjadi di dalam negeri atau ancaman pemberontakan bersenjata oleh kelompok separatis di dalam negeri,

⁶⁶ *Ibid*, hal. 68

seperti pernah terjadi di masa DOM (Daerah Operasi Militer).

- d.) Keadaan bahaya karena kerusuhan sosial yang menimbulkan ketegangan sosial yang menyebabkan fungsi-fungsi pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya, kerusuhan sosial di Jakarta yang menyebabkan Presiden Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998. Kerusuhan sosial atau ketegangan sosial seperti ini dapat dikategorikan sebagai "*state of tension*".

- e.) Keadaan bahaya karena terjadinya bencana alam (*natural disaster*) atau kecelakaan yang dahsyat yang menimbulkan kepanikan, ketegangan dan mengakibatkan mesin pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya, musibah gelombang '*tsunami*' di Aceh dan bencana-bencana lain yang menimbulkan kepanikan sehingga fungsi-fungsi pemerintahan sehari-hari tidak dapat difungsikan. Keadaan seperti ini tercakup dalam pengertian keadaan darurat sipil yang dapat disebut sebagai '*welfare emergencies*'.

- f.) Keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu atau menyebabkan mekanisme administrasi negara tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g.) Keadaan bahaya karena kondisi keuangan negara seperti yang dalam UUD India disebut "*financial emergency*" dan kondisi administrasi negara yang tidak mendukung atau di mana ketersediaan keuangan negara yang tidak memungkinkan dilaksanakannya tugas-tugas pemerintahan oleh lembaga-lembaga penyelenggara negara sebagaimana mestinya, sementara kebutuhan untuk bertindak sudah sangat genting dan mendesak untuk dilakukan.
- h.) Keadaan-keadaan lain di mana fungsi-fungsi kekuasaan konstitusional yang sah tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya, kecuali dengan cara melanggar undang-undang tertentu, sementara keharusan untuk mengubah undang-undang dimaksud belum dapat dipenuhi dalam waktu yang tersedia.

Untuk setiap jenis keadaan bahaya atau keadaan darurat tersebut, yang diperlukan upaya-upaya yang berbeda-beda pula bentuk, corak, dan sifatnya. Bahkan untuk setiap jenis keadaan itu sangat mungkin memerlukan format kelembagaan yang juga berbeda-beda satu sama lain untuk ditugasi memulihkan keadaan agar menjadi normal kembali. Oleh karena itu, diperlukan pula pengaturan yang rinci mengenai mekanisme untuk mengatasi keadaan darurat dalam arti yang seluas-luasnya sehingga konteks hukum yang berlaku bagi keadaan yang tidak normal ini (*law in the state of exception*) dapat benar-benar dibedakan dari hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*law in normal state*). Dengan demikian, dalam dunia akademis, bidang ilmu hukum-khususnya hukum tata negara juga dapat dikembangkan ke dalam dua rezim hukum yang jelas, yaitu Hukum Tata Negara Biasa (*Staatsrecht, Verfassungrecht, Constitutional Law*) dan Hukum Tata Negara Darurat (*Staatsnoodrecht, Emergency Constitutional Law*).⁶⁷

e.) Asas-Asas Dalam Keadaan Darurat

Asas hukum pada dasarnya berbentuk prinsip-prinsip umum, sehingga belum pula bisa langsung dioperasionalkan. Untuk dapat dikonkretkan dalam norma yang dikenal dengan nama peraturan hukum. Dari sana dapat kita lihat bahwa asas hukum ini menjadi fondasi bagi keberadaan norma yang berupa peraturan-peraturan hukum tersebut. Dari pandangan itu bisa kita renungkan bahwa konkretisasi peraturan-

⁶⁷ *Ibid*, hal. 70

peraturan hukum itu pada dasarnya mulai dari proses awal sampai kepada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas hukumnya.⁶⁸

Asas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dari nilai-nilai etis yang dijunjung tinggi. Dengan kata lain, asas hukum merupakan jembatan antara peraturan hukum dan pandangan etis masyarakatnya. Kalau nilai-nilai etis tersebut merupakan hasil pertimbangan, dalam arti cerminan kehendak masyarakat yang menjunjungnya, maka asas merupakan konsepsi abstrak bagaimana seharusnya.⁶⁹

Asas hukum tidak akan habis kekuatannya karena telah melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan hukum selanjutnya. Dengan kata lain, dari suatu asas hukum dapat diturunkan berbagai peraturan hukum. Oleh karena itu, Paton menyebut asas hukum sebagai suatu sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh, dan berkembang sehingga hukum bukan sekadar kumpulan peraturan, melainkan dengan mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis telah mengubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis.⁷⁰

Di semua negara, keadaan darurat atau keadaan luar biasa tersebut selalu diatur tersendiri, baik mengenai pokok-pokoknya dalam

⁶⁸Muhammad Erwin, 2010, *Filsafat Hukum (Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, PT RajaGrafindo Persada, Palembang, Cetakan ke-5, hlm. 181

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 181

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 181

undang-undang dasar maupun dalam ketentuan undang-undang yang tersendiri. Semua sistem hukum atau sistem hukum di semua negara menentukan tindakan-tindakan khusus apa saja yang dapat dilakukan untuk mengatasi keadaan darurat. Dalam pengaturan-pengaturan konstitusional dan legal itu selalu terdapat unsur-unsur yang bersifat mengurangi, membatasi, ataupun membekukan hak-hak asasi tertentu. Namun, pengurangan, pembatasan, atau pembekuan hak-hak asasi semacam itu haruslah: (i) bersifat sementara waktu; (ii) dimaksudkan untuk tujuan mengatasi keadaan krisis; dan (iii) dengan maksud dikembalikannya keadaan normal sebagaimana biasanya guna mempertahankan hak-hak asasi manusia yang bersifat fundamental.⁷¹

Berikut asas-asas yang berlaku dalam hubungan dengan pemberlakuan keadaan darurat ini adalah sebagai berikut⁷² :

(1) Asas Proklamasi

Maksud asas proklamasi ini adalah bahwa keadaan darurat dimaksud haruslah diumumkan atau diproklamasikan secara terbuka sehingga semua orang mengetahuinya. Keadaan yang tidak biasa atau luar biasa itu jika tidak ditanyakan secara resmi, tidak mengakibatkan keabsahan bagi tindakan-tindakan yang bersifat luar biasa yang berada di luar koridor norma hukum yang berlaku dalam keadaan biasa. Guna mendapatkan dasar legitimasi

⁷¹Jimly Asshdiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, Op. cit.*, hlm. 97

⁷²*Ibid*, hal. 98

dan legalitas berdasarkan ketentuan normatif selain dari norma hukum yang berlaku dalam keadaan biasa, tindakan-tindakan dan kebijakan-kebijakan yang bersifat luar biasa itu haruslah didasarkan pada keadaan luar biasa atau keadaan darurat yang secara resmi telah diproklamasikan atau dideklarasikan menurut prosedur hukum yang bersifat konstitusional.

(2) Asas Legalitas

Asas legalitas ini berkenaan dengan kesesuaian yang harus ada antara deklarasi keadaan darurat dan tindakan-tindakan darurat yang diambil di satu pihak, dan antara deklarasi keadaan darurat dan perundangan internal negara di lain pihak. Asas itu lebih lanjut berusaha untuk memastikan bahwa hukum dalam negeri sesuai dengan hukum internasional. Oleh karena itu, tindakan darurat yang dilakukan dalam suatu negara harus tetap berada dalam koridor atau kerangka hukum (*within the frame of the rule of law*). Tindakan darurat, bagaimanapun, tidak boleh berada di luar hukum atau bersifat '*extra legal*' dengan asumsi bahwa negara sudah dengan sendirinya memiliki kewenangan yang mutlak untuk mengatasi setiap ancaman yang datang kapanpun dan di manapun juga sebagaimana menjadi kerangka pemikiran menurut '*self-preservation*' apabila negara berada dalam keadaan darurat.

(3) Asas Komunikasi

Asas komunikasi mengacu pada kewajiban untuk memberitahukan tindakan pemberlakuan keadaan darurat itu kepada segenap warga negara dan juga kepada negara-negara lain yang menjadi peserta perjanjian yang relevan dan negara-negara sahabat lainnya.

(4) Asas Kesementaraan

Asas kesementaraan mengacu pada sifat keistimewaan dari deklarasi keadaan darurat itu yang perlu dibatasi waktu pemberlakuannya untuk menghindarkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang mengancam kebebasan dan jaminan-jaminan konstitusional hak asasi manusia. Asas kesementaraan atau *'limitation of time'* mengharuskan adanya kepastian mengenai kapan keadaan darurat dimulai dan kapan ia diakhiri atau akan berakhir sehingga segala tindakan hukum dalam keadaan darurat itu dapat diukur dan dapat dikontrol dengan sebaik-baiknya.

(5) Asas Keistimewaan Ancaman

Asas ini mengacu kepada yang keyakinan bahwa krisis yang terjadi itu sendiri memang merupakan bahaya yang nyata dan memang sedang terjadi (*actual threats*), atau sekurang-kurangnya bahaya yang secara potensial sungguh-sungguh mengancam komunitas kehidupan bersama (*potential threats*). Kedua jenis

ancaman itu sendiri haruslah bersifat istimewa, dalam arti sifatnya sungguh-sungguh serius karena dapat mengakibatkan bahaya terhadap nyawa, fisik, harta benda, atau perikehidupan bersama dalam tertib kehidupan masyarakat dan negara yang demokratis, atau menyangkut integritas wilayah dan kedaulatan negara, serta berhubungan dengan keselamatan bangsa dan eksistensi negara.

(6) Asas Proporsionalitas

Asas ini mengacu pada perlunya diambil tindakan yang segera karena adanya kegentingan yang memaksa (*compelling need*) dan yang secara proporsional atau berimbang memang benar-benar memerlukan tindakan-tindakan yang diperlukan itu untuk menghadapi atau mengatasinya. Tujuan diberlakukannya keadaan darurat tidak lain ialah untuk mengatasi segala ancaman beserta segala dampak yang ditimbulkannya, dan mengembalikan lagi kondisi negara kepada keadaan semula. Oleh karena itu, tindakan yang diambil semata-mata dimaksudkan untuk mencapai maksud dan tujuan mengatasi ancaman dan memulihkan kepada keadaan semula. Jika tujuan sudah tercapai, proporsionalitas tindakan dianggap sudah terpenuhi sehingga tidak perlu lagi diteruskan. Jika diteruskan, tindakan seterusnya itu tidak dapat disebut sebagai tindakan yang proporsional lagi. Demikian pula tindakan yang tidak sungguh-sungguh diperlukan untuk mengatasi

keadaan yang dimaksud, tidak termasuk ke dalam pengertian proporsional yang dimaksud oleh asas ini.

(7) Asas *Intangibility*

Asas ini menyangkut hak-hak asasi manusia yang bersifat khusus yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Secara khusus penting bahwa lembaga perwakilan rakyat sebagai penjaga hak asasi manusia, tidak boleh menjadi korban pertama dari deklarasi keadaan darurat, atau sebagai akibat pembubaran langsung atau pembekuan, atau suatu pengurangan yang drastis dalam kekuasaan legislatifnya dan kekuasaannya untuk mengawasi eksekutif. Esensial juga bagi parlemen untuk terus dapat memainkan peranannya baik dalam rangka pemberlakuan deklarasi keadaan darurat itu, pengawasan atas pelaksanaannya, maupun dalam rangka pencabutan keadaan darurat itu pada saat hal itu harus dicabut.

(8) Asas Pengawasan

Sifat legal atau keabsahan berlakunya keadaan darurat itu sedemikian rupa sehingga tindakan-tindakan pemberlakuannya melalui proklamasi, deklarasi, atau ratifikasi dan tindakan-tindakan yang diambil selama keadaan darurat yang dapat berupa penangguhan, pengurangan, ataupun pembatasan hak-hak asasi manusia tertentu harus tetap berada dalam kerangka prinsip-

prinsip demokrasi dan negara hukum. Dengan demikian, pemberlakuan keadaan darurat itu tetap harus tunduk pada kontrol. Oleh karena itu, selama keadaan darurat, lembaga parlemen atau lembaga perwakilan rakyat sejauh mungkin tetap harus menjalankan fungsi sebagai lembaga pengawas.

B. Analisis Kriteria Penetapan Negara Dalam Keadaan Darurat Dalam Kaitannya Dengan Pandemi COVID-19

Dalam proses kehidupan di berbagai bangsa dan negara, tak dapat dipungkiri bahwa akan terjadi suatu keadaan yang mengganggu kehidupan normal warga negara di dalam suatu negara. Tentu keadaan yang tidak normal ini memiliki berbagai karakteristik tersendiri di dalam keberlangsungannya. Ketika keadaan darurat ini terjadi, tentu memiliki ancaman yang sangat membahayakan kehidupan warga negara di dalam suatu negara.

Oleh sebab itu, di banyak negara, hal-hal pokok mengenai keadaan pengecualian biasa diatur dalam undang-undang dasar, Selanjutnya, rincian pengaturannya lebih lanjut dijabarkan dalam undang-undang. Hal itu pula yang menjadi latar belakang perumusan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 yang berbunyi, “**Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.**” Adapun original intent dari pasal 12 UUD 1945 ini penulis temukan di dalam terjemahan Muhammad Yamin terhadap situasi yang

disebut sebagai *Martial Law*. Adapun istilah *Martial Law* ini mulanya diindektikkan dengan apa yang disebut sebagai hukum militer.

Pun di dalam original intent terkait Pasal 12 UUD NRI 1945 juga ditemukan istilah, yaitu *staat van beleg*. Awalnya dalam rancangan UUD yang disusun oleh BPUPKI di dalam Sidang Kedua Rapat Panitia Perancang UUD yang diselenggarakan pada tanggal 11 & 13 Juli 1945 yang membahas terkait Pembicaraan tentang Rancangan UUD, pengaturan terkait *staat van beleg* diatur di dalam Pasal 10 yang berbunyi “Presiden menyatakan “*Staat van Beleg*”. Syarat-syarat dan akibat “*Staat van beleg*” ditetapkan dengan undang-undang.”⁷³ Adapun istilah *staat van beleg* ini memiliki arti sebagaimana yang disebutkan oleh Ananda B. Kusuma berasal dari konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa bila negara dikepung musuh/keadaan bahaya maka kekuasaan sipil untuk sementara beralih ke kekuasaan militer.⁷⁴

Kemudian, di tanggal 18 Agustus dalam Sidang Pertama yang diselenggarakan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang di dalam Sidang Pertama ini membahas tentang Susunan Pemerintahan, pengaturan terkait Keadaan Bahaya termuat di dalam Pasal 12 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi “Presiden menyatakan keadaan

⁷³ R.M.A.B. Kusuma (et al.), 1992, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, Cetakan ke-4, hlm. 180

⁷⁴ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi COVID-19”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Fakultas Hukum UI, 4 Juli 2019, hlm. 427

bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan original intent yang penulis lakukan di atas, maka secara historis makna dari Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 ini dimaksudkan untuk melindungi negara dari adanya suatu tindakan yang membahayakan keberlangsungan kehidupan negara seperti adanya perang maupun adanya kepungan musuh.

Akan tetapi, dalam perkembangannya istilah dari *martial law* mengalami perkembangan dalam arti yang modern memiliki arti yang biasa juga dikaitkan dengan pengertian hukum yang berlaku atau diberlakukan dalam keadaan darurat atau "*in state of emergency*".⁷⁵

Istilah-istilah "*state of emergency*" (Inggris, Amerika Serikat), "*etat de siege*" (Prancis), "*staatsnood*" (Belanda) dan lain-lain semua menunjuk kepada pengertian keadaan luar biasa atau keadaan di luar kebiasaan yang memberikan pembenaran bagi diterapkan atau berlakunya hukum yang juga luar biasa, di luar kebiasaan normal.⁷⁶

Dengan demikian, keadaan negara dapat dibedakan antara keadaan normal dan keadaan tidak normal atau luar biasa yang bersifat pengecualian (*state of exception*). Keadaan negara yang bersifat tidak normal, tidak biasa atau abnormal itu, dapat terjadi karena berbagai kemungkinan sebab dan faktor. Penyebabnya dapat timbul dari luar

⁷⁵ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *Op.cit.*, hlm. 112

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 112

(*external*) dan dapat pula dari dalam negeri sendiri (*internal*). Ancamannya dapat berupa ancaman militer atau ancaman bersenjata atau dapat pula tidak bersenjata, tetapi dapat menimbulkan korban jiwa dan raga di kalangan warga negara yang harus dilindungi oleh negara. Ancaman itu dapat menyerang warga negara ataupun mengancam integritas wilayah negara yang kedua-duanya harus dilindungi oleh negara karena seperti juga dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan pembentukan negara Republik Indonesia adalah untuk “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.*”⁷⁷

Dalam ketentuan yuridis-normatif, khususnya dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 Dan Penetapan Keadaan Bahaya telah dirumuskan bahwa unsur-unsur untuk dapat dinyatakan sebagai Keadaan Darurat adalah:

“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:

- a) Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan**

⁷⁷ Jimly Asshdiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, Op. cit.*, hlm. 63

- atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- b) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
 - c) Hidup negara dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.”

Dari ketentuan yuridis-normatif di atas, jikalau kita mengaitkannya dengan Pandemi *COVID-19* ini, timbul pertanyaan apakah Pandemi *COVID-19* ini sudah bisa dikategorikan sebagai keadaan darurat? Penulis menganalisis bahwa berdasarkan bunyi Pasal 1 ayat (1) UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 yang mengatur terkait unsur-unsur penetapan negara dalam keadaan darurat, Pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden bisa menggunakan kewenangannya untuk memberlakukan keadaan darurat dalam menangani Pandemi *COVID-19* dengan dasar bahwa telah timbul salah satu unsur yang diatur di dalam Pasal 1 ayat (1) UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 huruf c yang berbunyi : **“Hidup negara dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.”**

Tentu dalam memberlakukan keadaan darurat dengan dalih bahwa telah timbul salah satu unsur yang telah disebut di atas, Pemerintah

juga harus melihat terlebih dahulu kondisi yang menyebabkan unsur tersebut itu timbul. Sebagai contoh, ⁷⁸dampak *COVID-19* di bidang kesehatan berdasarkan data dari *JHU CSSE COVID-19* dan *Our World in Data* jumlah total kasus positif di Indonesia berjumlah 2,78 juta, sedangkan kasus kematian akibat *COVID-19* di Indonesia berjumlah 71.397 per tanggal 16 Juli 2021. Dengan begitu banyaknya kasus kematian yang memakan nyawa penduduk akibat *COVID-19* sudah menjadi tugas dari pemerintah untuk melindungi dan memberikan rasa aman.

Terhadap unsur **“Hidup negara dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara”** ini juga telah ditekankan di dalam Penjelasan Umum UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 yang berbunyi:

“Selanjutnya dalam Peraturan ini disebut pula secara tegas sebagai alasan, “hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara”. Hal inilah dapat merupakan alasan atau alasan-tambahan pada tiap alasan lain bagi pernyataan dalam keadaan bahaya.”

⁷⁸ JHU CSSE COVID-19 & Our World in Data, diakses pada tanggal 18 Juli 2021

Sementara itu dalam tataran teoritis, Prof. Jimly Asshidiqie menyebutkan ada tiga unsur penting yang memberikan dasar logis untuk diberlakukannya keadaan bahaya atau darurat, yaitu:

(i) karena faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*);

(ii) adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*); dan

(iii) dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time*).

Berdasarkan teori kriteria penetapan negara dalam keadaan darurat yang telah disebutkan di atas, maka kaitannya dengan Pandemi *COVID-19* adalah sebagai berikut:

(i) karena faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*)

Merupakan suatu keniscayaan jikalau di dalam suatu negara akan terjadi suatu keadaan yang mengakibatkan keadaan di negara tersebut menjadi tidak normal. Keadaan yang tidak normal ini memiliki ancaman yang berbeda-beda dalam keberlangsungannya. Entah ancaman bahaya tersebut menggunakan senjata maupun tidak bersenjata yang pada akhirnya ancaman bahaya tersebut tertuju kepada keberlangsungan hidup suatu negara.

Di Indonesia sendiri, aturan konstitusional terhadap keadaan darurat diatur di dalam dua Pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945:

Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945:

“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.”

Yang membedakan antara kedua pasal tersebut adalah jikalau keadaan bahaya sudah tentu menimbulkan suatu kegentingan yang memaksa, tetapi kegentingan yang memaksa belum tentu menimbulkan keadaan yang bahaya. Hal ini disebabkan karena titik tekan dari Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 adalah adanya ancaman bahaya atau *dangerous threat* yang terjadi di dalam suatu negara.

Jamak diketahui bahwa terjadinya Pandemi *COVID-19* di penghujung tahun 2019 tak terkecuali di Indonesia telah mengakibatkan kehidupan manusia berada dalam bahaya. Dikatakan bahaya karena begitu besarnya dampak yang telah ditimbulkan oleh Pandemi *COVID-19* ini baik itu di bidang pendidikan, ekonomi, kesehatan, politik, dan hukum.

(ii) adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*)

Dalam perkembangan ketatanegaraan, terdapat dua rezim hukum yang digunakan berbeda-beda tergantung keadaan suatu negara. Jikalau suatu negara tersebut keadaannya normal, maka rezim hukum yang digunakan adalah rezim hukum biasa. Sementara itu, jika suatu negara keadaannya tidak normal, maka rezim hukumnya adalah hukum luar biasa. Inilah yang biasa disebut oleh George Jellinek sebagai "*Normale rechts voor normale tijd, en abnormale rechts voor abnormale tijd*".

Penggunaan rezim hukum luar biasa terhadap keadaan tidak normal di suatu negara merupakan suatu kebutuhan hukum yang masuk akal. Di Indonesia sendiri, penggunaan rezim hukum tidak biasa terhadap keadaan tidak normal/bahaya telah diatur di dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 khususnya di dalam penjelasan umum. Di dalam penjelasan umum tersebut dikatakan bahwa :

“Jika suatu Negara terancam oleh bahaya atau kehidupannya berada dalam bahaya, maka perhatiannya harus dipusatkan pada kedudukannya sendiri, oleh karena bagaimanapun juga, Negara tersebut tidak akan dapat mencapai tujuan-tujuannya, apabila Negara itu sendiri roboh kelak.

Berhubung dengan itu, maka adakalanya terpaksa diadakan perubahan dalam susunan, pembagian, dan sifat kekuasaan

Negara serta dalam kedudukan Negara terhadap penduduk negeri, agar dapat bertindak terhadap bahaya yang dihadapinya dengan kekuasaan-kekuasaan yang istimewa. Ini berarti, bahwa kemungkinan untuk menyimpang dari hukum obyektif harus diadakan, karena perangkaian kaidah yang ada, menjadi amat rendah kedudukannya sebagai unsur dari keputusan untuk mengambil suatu tindakan terhadap unsur kenyataan-kenyataan yang mengancam Negara, bahkan harus diterima pula, bahwa ada kalanya tindakan pemerintah hanya untuk mengatasi keadaan bahaya itu semata-mata atas dasar kaidah darurat.”

Lalu, apa hubungannya antara unsur yang *adanya kebutuhan yang masuk akal* ini dengan keadaan Pandemi *COVID-19* ? Jamak diketahui bahwa Pandemi *COVID-19* menyebabkan kehidupan masyarakat menjadi tidak normal oleh karena penyebaran dari *COVID-19* ini sangatlah masif. Maka dari itu, untuk mengatasi hal tersebut perlu adanya pembatasan terhadap pergerakan ataupun aktivitas dari masyarakat. Tentu perihal untuk membatasi aktivitas masyarakat bisa diartikan sebagai menunda untuk sementara jaminan terhadap HAM sebagaimana yang telah diatur di dalam konsitutisi UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap menunda pemberlakuan HAM yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 juga harus diatur berdasarkan hukum yang tergolong tidak biasa oleh karena hukum yang tergolong tidak biasa ini memberikan pengecualian terhadap penjaminan terhadap HAM untuk sementara waktu

bisa ditunda pemberlakuannya karena ada keadaan bahaya yang mengancam kehidupan Negara.

Maka dari itu, dengan adanya bahaya yang mengancam yang disebabkan oleh masifnya dampak yang ditimbulkan oleh Pandemi *COVID-19* ini tentu secara *de facto* menyebabkan kondisi di Indonesia menjadi tidak normal yang implikasinya harus diikuti secara *de jure* karena kebutuhan akan hukum yang tergolong luar biasa merupakan suatu kebutuhan hukum yang masuk akal.

(iii) dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time*).

Terkait dengan unsur yang ketiga ini menurut penulis bisa kita maknai bahwa secara faktual keadaan bahaya tersebut harus ditangani sesegera mungkin dengan tujuan untuk mengembalikan keadaan suatu negara menjadi normal. Dalam keadaan tidak normal tersebut, tentu aturan yang berlaku ketika negara dalam keadaan normal terkadang tidak bisa diharapkan dalam menangani keadaan tidak normal yang sedang terjadi karena adanya keterbatasan waktu yang sangat terbatas, sementara kebutuhan untuk memberlakukan hukum yang digunakan dalam kategori luar biasa sudah menjadi kebutuhan.

Setelah mengeluarkan pernyataan keadaan bahaya, Presiden sekiranya dapat menggunakan undang-undang yang masih berlaku saat ini yaitu UU No. 23 Tahun 1959 ataupun Presiden bisa juga menggunakan

kewenangan konstitusionalnya dengan mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika kiranya UU yang ada kurang memadai untuk menangani keadaan Pandemi *COVID-19*

Berdasarkan tataran yuridis-normatif maupun teoritis di atas, penulis menganalisis bahwa Pandemi *COVID-19* ini bisa ditetapkan sebagai suatu Keadaan Darurat oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden karena secara *de facto* maupun *de jure* keadaan Pandemi *COVID-19* harus ditangani sesegera mungkin untuk bisa mengembalikan keadaan negara normal kembali.