



BAB III

MEKANISME PEMBERLAKUAN KEADAAN BAHAYA

BERDASARKAN Perpu NO 23 TAHUN 1959

A. Macam-Macam Keadaan Bahaya Dalam Negara

1. Variasi Ancaman Keadaan Bahaya

Keadaan bahaya dapat terjadi dalam beberapa kemungkinan bentuk dan variasi mulai dari yang paling besar tingkat bahayanya sampai ke tingkat yang paling kurang bahayanya. Tingkat bahaya yang timbul juga ada yang bersifat langsung dan ada pula yang bersifat tidak langsung. Oleh karena itu, dipandang dari pengertian demikian, keadaan bahaya 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.

Keadaan-keadaan demikian itu dalam praktiknya 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:¹

- a. Keadaan bahaya karena perang yang datang dari luar negeri
- 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, seperti pernah terjadi di DOM (Daerah Operasi Militer) Aceh
- 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.
- e. Keadaan bahaya karena terjadi bencana alam (*natural disaster*) atau kecelakaan yang dahsyat yang menimbulkan kepanikan, ketegangan, dan mengakibatkan mesin pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya, gelombang tsunami di Aceh dan bencana-bencana lain yang menimbulkan kepanikan sehingga fungsi-fungsi pemerintahan sehari-hari tidak dapat difungsikan.

¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 68.



- f. Keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu atau menyekakan 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 “finansial 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 keutuhan untuk bertindak sudah sangat genting dan mendesak untuk dilakukan.
- h. Keadaan-keadaan lain dimana 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 terpenuhi dalam waktu yang tersedia

Untuk setiap jenis keadaan bahaya atau keadaan darurat tersebut, diperlukan upaya-upaya yang berbeda-beda pula bentuk, corak, dan sifatnya. Bahkan untuk setiap jenis keadaan itu sangat mungkin memerlukan format kelembagaan yang 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 dapat benar-benar dibedakan dari hukum yang berlaku dalam keadaan normal.

1. Macam-Macam Keadaan Darurat di Indonesia

a. Keadaan Darurat Sipil

Keadaan darurat sipil merupakan keadaan darurat yang tingkatan bahayanya dianggap paling rendah dalam arti paling sedikit ancaman bahayanya. Karena tingkatan bahayanya yang demikian itu, tidak diperlukan operasi penanggulangan yang dipimpin oleh suatu komando militer. Sekiranya-pun anggota tentara atau pasukan militer diperlukan untuk mengatasi keadaan, kehadiran mereka hanya bersifat pembantu. Operasi penanggulangan keadaan tetap berada di bawah kendali dan tanggung jawab pejabat sipil.²

Keadaan darurat sipil itu sendiri dapat terjadi karena berbagai sebab, baik yang bersifat alami, insani, dan/atau sebab-sebab yang bersifat hewani. Sebab alami adalah sebab yang terjadi akibat bencana alam baik yang timbul dari perut bumi, dari lautan, atau dari udara. Sebab-sebab yang bersifat insani adalah sebab-sebab yang terjadi akibat dari ulah manusia. Sementara itu, sebab-sebab yang bersifat hewani adalah bencana yang timbul karena hewan yang menyebabkan wabah penyakit yang meluas. Misalnya, bencana gunung merapi

² Ibid, 307



meletus, luapan lumpur panas dari perut bumi, hujan badai, gelombang tsunami, banjir besar, kebakaran hutan, atau kebakaran pada umumnya, berjangkitnya wabah penyakit demam berdarah (DB) , penyakit malaria, penyakit AIDS, flu burung, dan lain sebagainya.³

Di samping itu, dapat pula terjadi konflik antar penduduk yang menimbulkan keadaan darurat. Tentu harus diadakan penilaian tersendiri berdasarkan kasus perkasus, apakah peristiwa yang terjadi memang cukup diatasi dengan cara mendeklarasikannya sebagai keadaan darurat sipil. Misalnya, jika konflik horizontal itu sendiri ternyata menimbulkan korban jiwa yang meluas karena adanya faktor senjata api atau senjata tajam lainnya dalam jumlah tertentu, dapat saja timbul kesimpulan bahwa pemberlakuan darurat sipil tidak mencukupi untuk mengatasi keadaan. Dalam hal yang demikian, keadaan darurat militer dapat saja diberlakukan.

Keadaan Darurat sipil bahkan dapat pula berhungan dengan berbagai persoalan administrasi pemerintahan atau dengan tugas-tugas administrasi yang bersifat internal pemerintahan. Apabila fungsi-fungsi pemerintahan tertentu tidak dapat dilakukan dengan efektif sesuai dengan tujuannya, kecuali dilakukan dengan cara yang terpaksa melanggar peraturan perundang-undangan, sementara peraturan dimaksud tidak mungkin dapat dirubah dalam waktu yang tersedia, hal yang demikian itu juga dapat menimbulkan keadaan yang bersifat

³ Ibid.,307.



darurat. Sekiranya keadaan demikian juga dinyatakan sebagai keadaan darurat, kedaruratan yang demikian juga hanya bersifat darurat sipil.

b. Keadaan Darurat Militer

Keadaan darurat militer adalah keadaan yang tingkatan bahayanya dianggap lebih besar daripada keadaan darurat sipil dan penanganan atau penanggulangannya dianggap tidak cukup dilakukan dengan operasi yang dikendalikan oleh pejabat sipil dan hanya berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku dalam keadaan darurat sipil. Apabila tingkat ancaman bahaya yang terjadi dianggap lebih besar atau lebih serius dan dinilai tidak cukup ditangani menurut norma-norma keadaan darurat sipil, maka keadaan negara, baik untuk seluruh wilayah ataupun hanya untuk sebagian wilayah tertentu saja, dapat dinyatakan atau dideklarasikan berada dalam keadaan darurat militer.

Menurut ketentuan pasal 7 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, tugas pokok Tentara Nasional Indonesia (TNI) adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok tersebut dilakukan dengan operasi militer untuk perang atau operasi militer selain perang. Operasi



militer untuk perang dilakukan dalam keadaan darurat perang, sedangkan operasi militer selain perang dapat dilakukan dalam keadaan darurat militer, keadaan darurat sipil, ataupun dalam keadaan tertib sipil biasa. Misalnya, operasi militer dalam keadaan darurat militer dapat dilakukan untuk maksud : (i) mengatasi gerakan separatisme bersenjata, atau (ii) mengatasi pemberontakan bersenjata.

c. Keadaan Darurat Perang

Keadaan perang timbul karena adanya ancaman yang membahayakan kedaulatan negara, keselamatan angsa, dan keutuhan seluruh atau sebagian wilayah negara yang datang dari kekuatan militer asing, di dalam wilayah negara ataupun di luar wilayah negara, guna menangkal, menindak, dan memulihkannya memerlukan kekuatan operasi militer sebagai alat pertahanan negara. Medan pertempuran dapat terjadi di dalam wilayah negara, jika tidak selalu harus di seluruh wilayah negara, juga tidak selalu harus diseluruh wilayah negara , melainkan dapat terjadi hanya di daerah-daerah tertentu saja. Oleh karena itu, pemberlakuan keadaan darurat perang dapat dilakukan hanya untuk di daerah-daerah tertentu saja.

Demikian pula dapat dibedakan antara operasi militer untuk perang dan operasi militer untuk selain perang. Pasal 7 Ayat (2) huruf a dan b UU No. 34 Tahun 34 Tentang Tentara Nasional Indonesia secara jelas



menentukan perbedaan di antara keduanya. Operasi militer selain perang mencakup upaya untuk :

- a. Mengatasi gerakan separatisme bersenjata
- b. Mengatasi pemberontakan bersenjata
- c. Mengatasi aksi terorisme
- d. Mengamankan wilayah perbatasan
- e. Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri
- f. Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya
- g. Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta
- h. Membantu tugas pemerintah di daerah
- i. Membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Undang-undang
- j. Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia



- k. Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan
- l. Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan, dan
- m. Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan

Keadaan bahaya yang timbul dalam rangka operasi militer sebagaimana dimaksud diatas itulah yang disebut sebagai Keadaan Darurat Militer. Sementara itu, operasi militer yang dilakukan selain dari operasi untuk ke-14 hal tersebut di atas dapat dikatakan merupakan operasi militer untuk perang sehingga tingkatan bahaya kedaruratan yang mengancam dinamakan Keadaan Darurat Perang. Meskipun medan pertempuran dapat saja terdapat diluar wilayah negara, tetapi ancaman atas keselamatan bangsa, ancaman terhadap integritas wilayah negara, serta ancaman terhadap kedaulatan negara menjadi taruhan.

B. Mekanisme Yuridis Pemberlakuan Keadaan Bahaya Dalam Negara

Pemberlakuan keadaan darurat di Indonesia sampai sekarang masih didasarkan atas ketentuan Perpu No. 23 Tahun 1959 beserta peraturan-



peraturan pelaksanaannya. Upaya untuk melakukan pembaruan dengan pembentukan undang-undang baru, meskipun telah diusahakan, masih belum juga berhasil sampai sekarang⁴. Pada awalnya, aturan hukum yang dijadikan payung penerapan keadaan darurat untuk wilayah Indonesia ada empat, yaitu peraturan SOB 1939, UU Nomor 6 Tahun 1946, UU Nomor 74 Tahun 1957 dan Perpu Nomor 23 Tahun 1959. Peraturan SOB 1939 membedakan tingkat bahaya menjadi dua, yaitu dalam keadaan SvO dan SvB. UU Nomor 6 Tahun 1946 tidak mengatur tingkat keadaan bahaya. Berbeda dengan UU Nomor 74 Tahun 1957 membedakan keadaan bahaya menjadi dua, yaitu keadaan darurat dan keadaan perang. Sedangkan Perpu Nomor 23 Tahun 1959 membedakan tingkat keadaan bahaya menjadi tiga, yaitu tingkat darurat sipil, darurat militer dan darurat perang.⁵

Keadaan darurat dapat diberlakukan sewaktu-waktu ia dibutuhkan sesuai dengan doktrin “*necessity*”, yaitu apabila timbul kebutuhan untuk itu. Hal tersebutlah yang terkandung dalam pasal 12 UUD 1945 sebagai “keadaan bahaya” dan hakikat substansi ‘kegentingan yang memaksa’ yang dirumuskan dalam pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Apabila kebutuhan (*necessity*) yang dimaksud tersebut memang ada disebabkan oleh kejadian atau potensi kejadian yang bersifat luar biasa, Kepala Negara yang dalam hal ini menurut ketentuan UUD 1945 adalah Presiden dapat dan memang

⁴ Ibid.,293.

⁵ Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia*, (Jakarta:Pensil-324,2008), 62.



harus bertindak untuk mencegah dan mengatasi kondisi yang tidak normal itu.⁶

Namun demikian, keadaan bahaya atau keadaan darurat itu sendiri harus secara resmi dan terbuka dideklarasikan atau diproklamasikan, dan pemberlakuannya itu harus diberitahukan secara resmi pula kepada semua pihak yang terkait dan berkepentingan. Dengan dilakukannya deklarasi atau proklamasi, mulailah berlaku suatu rezim hukum baru, yaitu rezim hukum darurat yang menggantikan rezim hukum sebelumnya, yaitu rezim hukum biasa.⁷

Penetapan berlakunya keadaan darurat itu harus dilakukan oleh Presiden sebagai kepala Negara sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, yaitu Perpu No. 23 Tahun 1959. Kekuasaan Presiden yang cukup besar berdasarkan UUD 1945 itu berpengaruh terhadap pendelegasian kekuasaan luar biasa pada Presiden dalam Perpu No. 23 Tahun 1959. Tanggungjawab Pernyataan keadaan bahaya ada pada Presiden. Sebagai konstitusi yang berciri *subjective staatsnoodrecht* dan *subjective noodtoesatandstheorie* hakim tidak dapat menguji pernyataan Keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden. Menurut Perpu Nomor 23 Tahun 1959 posisi penguasa perang tinggi tidak lagi dibawah KSAD melainkan di tangan Presiden.⁸

⁶Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat,...294.

⁷ Ibid.,295.

⁸Hariyono, Penerapan Status Bahaya di Indonesia,...56.



Penetapan keadaan bahaya tersebut, dapat dilakukan dalam bentuk Keputusan Presiden, apabila isinya hanya bersifat ‘beschikking’ yang mengandung norma konkret dan Individual.⁹ Jika isinya mengandung norma penetapan serta sekaligus norma pengaturan, maka bentuk hukum yang dapat dipilih berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Namun, menurut ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf c UU No.10 Tahun 2004, pernyataan keadaan bahaya dimaksud dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.¹⁰

Setelah keadaan darurat atau keadaan bahaya ditetapkan dalam bentuk hukum tertentu, yaitu dalam Keputusan Presiden ataupun dalam bentuk Perpu, langkah selanjutnya adalah:¹¹ (a) pendeklarasian atau proklamasi secara terbuka; (b) penerbitan atau pengundangan dalam Lembaran Negara; dan (c) Penyebarluasan naskah deklarasi itu kepada pihak-pihak yang terkait, baik menurut ketentuan hukum nasional maupun menurut ketentuan hukum Internasional.

Berdasarkan sistem ketatanegaraan yang berlaku dewasa ini, lembaga-lembaga negara yang perlu diberitahu secara resmi akan adanya pemberlakuan keadaan darurat itu adalah:¹²

a. Dewan Perwakilan Rakyat

⁹ Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, 117

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat...,299.

¹¹ Ibid.,300.

¹² Ibid.,301.



- b. Dewan Perwakilan Daerah
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat
- d. Mahkamah Konstitusi
- e. Mahkamah Agung
- f. Badan Pemeriksa Keuangan
- g. Tentara Nasional Indonesia
- h. Kepolisian Negara RI
- i. Kejaksaan Agung
- j. Bank Indonesia
- k. Para Menteri Kabinet
- l. Kepala Daerah¹³ dan DPRD yang di daerahnya berlaku keadaan darurat dimaksud

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Perpu No. 23 Tahun 1959, 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 darurat perang, apabila:

¹³ Pejabat yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah di sini adalah gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan wilayah daerah di mana keadaan darurat itu diberlakukan



- a. Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa
- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga
- c. Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Dalam Pasal 1 Ayat (2) ditentukan pula, “Penghapusan keadaan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang”. Sementara itu, dalam pasal 2 Ayat (1) ditentukan pula, ”Keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jikalau ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut, ”sedangkan pasal 2 Ayat (2) berbunyi, ”Pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden.”

C. Aparatur Pelaksana Kekuasaan Darurat

Kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi dan mengelola keadaan darurat terletak di tangan kepala negara. Di negara-negara yang menganut sistem presidensil, Kewenangan tersebut berada di tangan

presiden. Karena sistem tersebut adalah sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara.¹⁴

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif tersebut dapat disebut sebagai “*the Sovereign Executive*” yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. ‘*The Sovereign Executive*’ inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum biasa.¹⁵

Dalam sistem Presidensial yang dianut berdasarkan UUD 1945, Presiden sebagai kepala Negara dan sekaligus kepala Pemerintahan dipilih secara langsung oleh rakyat.¹⁶ Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai ‘*the sovereign executive*’ untuk menjalankan “*independent power*” dan “*inherent power*” yang dimiliki oleh kepala negara. Kepala pemerintahan eksekutiflah yang merupakan pemegang kekuasaan asli, baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal.¹⁷

Hal yang dapat dikatakan lebih sederhana lagi adalah pengaturan mengenai soal ini dalam UUD 1945. Pasal 10 UUD 1945 menentukan, “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat,

¹⁴ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Siyasah*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), 120

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat...*,225.

¹⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 201

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat...*,227



Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”. Ketentuan Pasal 10 ini tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 12 yang menyatakan, “ Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Presiden berada pada posisi yang sangat penting dan sentral, terutama dalam keadaan darurat Presiden sebagai Panglima Tertinggi harus cepat bertindak.¹⁸

Dalam Perpu Nomor 23 Tahun 1959, keadaan bahaya atau darurat dibagi menurut kategori tingkatan bahayanya yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang. Pelaksanaan kekuasaan pada tiap-tiap tingkatan keadaan bahaya tersebut berbeda satu sama lain. Namun, penanggungjawab keadaan darurat, adalah Presiden sebagai Panglima Tertinggi Negara. Sementara itu, pelaksana operasionalnya dilapangan, untuk keadaan darurat perang dan keadaan darurat militer, adalah penguasa militer, dan untuk keadaan darurat sipil adalah penguasa darurat sipil.

Dalam ketentuan umum pasal (1) Perpu No. 23 Tahun 1959 dinyatakan sebagai berikut.

1. Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila: a) Keamanan atau ketertiban hukum di

¹⁸ Ibid.,232.



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

2. Penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

Selanjutnya, pasal 2 Ayat (1) menyatakan, "Keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jikalau ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut." Pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya itu, menurut pasal 2 ayat (2), dilakukan oleh Presiden. Sementara itu, dalam Pasal 3 ditentukan sebagai berikut : a) Penguasa tertinggi dalam keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang selaku penguasa Darurat Sipil Pusat/Penguasa Darurat Militer Pusat/Penguasa Perang Pusat. b) Dalam melakukan penguasaan keadaan darurat sipil/keadaan darurat militer/keadaan perang, Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari: 1) Menteri Pertama. 2) Menteri Keamanan. 3) Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah. 4) Menteri Luar Negeri. 5) Kepala Staf Angkatan Darat.



6) Kepala Staf Angkatan Laut. 7) Kepala Staf Angkatan Udara. 8) Kepala Kepolisian Negara. C) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dapat mengangkat Menteri/Pejabat lain selain yang tersebut dalam Ayat (2) pasal ini, apabila ia memandang perlu.

Keadaan darurat yang diberlakukan dapat bersifat nasional atau lokal di daerah atau untuk lingkup daerah-daerah tertentu saja. Dalam kedua keadaan tersebut, aparatur pemerintahan daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan dalam masa berlakunya keadaan darurat. Hanya saja, jika keadaan darurat atau bahaya itu berlaku secara nasional, aparatur pemerintahan daerah hanya sebagai aparatur pelaksana operasional kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat yang bersifat nasional. Sementara itu, apabila keadaan darurat yang diberlakukan hanya bersifat lokal, yaitu untuk daerah yang bersangkutan itu saja, peranan pemerintah daerah yang bersangkutan dapat menjadi pelaksana langsung dari kewenangan Presiden.

Mengenai pelaksana kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat ditingkat daerah, Perpu No. 23 Tahun 1959 mengaturnya dalam pasal 4 sampai dengan pasal 7. Untuk keadaan darurat sipil, ditentukan dalam Pasal 5 Ayat (1), (2), (3), dan Ayat (4) sebagai berikut:

1. Di daerah-daerah penguasaan keadaan darurat sipil dilakukan oleh Kepala Daerah serendah-rendahnya dari Daerah tingkat II selaku



Penguasa Darurat Sipil Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

2. Penguasa Darurat Sipil Daerah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari: a) Seorang komandan Militer tertinggi dari daerah yang bersangkutan. b) Seorang Kepala Polisi dari daerah yang bersangkutan. c) Seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.
3. Penunjukan anggota-anggota badan tersebut dalam Ayat (2) pasal ini dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang
4. Untuk sesuatu daerah, Penguasa Darurat Sipil Pusat dapat menentukan susunan penguasa dalam keadaan darurat sipil yang berlainan dari pada ketentuan dalam Ayat (2) pasal ini apabila ia memandang perlu berhubung dengan keadaan.

Untuk keadaan darurat militer, Pasal 5 Ayat (1),(2),(3), dan (4) Perpu No. 23 Tahun 1959 menentukan sebagai berikut:

1. Di daerah-daerah penguasaan keadaan darurat militer dilakukan oleh Komandan Militer tertinggi serendah-rendahnya Komandan kesatuan Resimen Angkatan Darat atau Komandan Kesatuan Angkatan Laut atau Angkatan Udara yang sederajat dengan itu selaku Penguasa Darurat Militer Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden atau Panglima Tertinggi Angkatan Perang



2. Penguasa Darurat Militer Daerah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini dibantu oleh :
 - a. Seorang Kepala Daerah dari daerah yang bersangkutan
 - b. Seorang Kepala Polisi dari daerah yang bersangkutan
 - c. Seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan dari daerah yang bersangkutan
3. Penunjukan anggota-anggota badan tersebut dalam Ayat (2) pasal ini dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang
4. Untuk sesuatu daerah, Penguasa Darurat Militer Pusat menentukan susunan penguasaan dalam keadaan darurat militer yang berlainan daripada ketentuan dalam Ayat (2) pasal ini, apabila ia memandang perlu berhubung dengan keadaan

Sementara itu, untuk keadaan darurat perang, diatur dalam Pasal 6 Ayat (1),(2),(3), dan Ayat (4) yang menyatakan:

1. Di daerah-daerah penguasaan keadaan perang dilakukan oleh Komandan Militer tertinggi serendah-rendahnya Komandan Kesatuan Resimen Angkatan Darat atau Komandan Kesatuan Angkatan Laut/Angkatan Udara yang sederajat dengan itu selaku Penguasa Perang Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang



2. Penguasa Perang Daerah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari: a) Seorang Kepala Daerah dari daerah yang bersangkutan. b) Seorang Kepala Polisi dari daerah yang bersangkutan. c) Seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.
3. Penunjukan anggota-anggota badan tersebut dalam Ayat (2) pasal ini dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang
4. Untuk Sesuatu daerah, Penguasa Perang Pusat dapat menentukan susunan penguasaan dalam keadaan perang yang berlainan dari pada ketentuan dalam Ayat (2) pasal ini, apabila ia memandang perlu berhubung dengan keadaan

D. Akibat Hukum Implementasi Pemberlakuan Keadaan Darurat

Menurut Ketentuan Pasal 46 Ayat (1) Perpu No. 23 Tahun 1959, Penguasa Keadaan Darurat Sipil, Penguasa Darurat Militer, atau Penguasa Perang, apabila diperlukan, dengan memakai kekerasan, dapat meniadakan, mencegah, menjalankan, atau mengembalikan dalam keadaan semula segala sesuatu yang sedang atau yang telah dibuat atau diadakan, dilakukan, diabaikan, dirusakkan atau diambil, bertentangan dengan peraturan ini atau peraturan-peraturan atau perintah-perintah yang dikeluarkan oleh Penguasa Darurat Sipil, Penguasa Darurat Militer, atau Penguasa Perang berdasarkan peraturan ini. Dalam keadaan demikian, yang haram menjadi halal, yang bukan hukum menjadi hukum.



Sebaliknya, yang semula haram menjadi halal, yang semula sah secara hukum menjadi tidak sah karena dalam keadaan yang luar biasa timbul hukum yang juga bersifat luar biasa.

Hukum yang berlaku dalam keadaan tidak normal, yaitu dalam keadaan darurat perang, atau keadaan darurat militer, atau keadaan darurat sipil, ditegakkan oleh penguasa keadaan darurat itu masing-masing dengan cara-cara yang luar biasa. Disebut luar biasa karena cara-cara yang ditempuh itu apabila diukur dari kaca mata hukum yang berlaku dalam keadaan normal, niscaya cara-cara yang ditempuh itu dapat dikatakan bersifat melanggar hukum atau bahkan sewenang-wenang. Akan tetapi, karena keadaannya bersifat luar biasa, hukum yang dipakai adalah hukum luar biasa.

Dalam keadaan yang tidak normal itu, biasa dipahami bahwa jaminan hak asasi manusia juga dapat dilanggar atau setidaknya ditunda jaminan pelaksanaannya. Namun, menurut ketentuan Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945, tetap ada rambu yang tidak boleh dilampauai, yaitu adanya jenis hak-hak asasi manusia yang tidak dapat dilanggar dalam keadaan apapun, termasuk keadaan darurat. Hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam bentuk apapun, termasuk perang sekalipun, hanya ada tujuh jenis hak asasi manusia, yaitu :

- a. Hak untuk hidup
- b. Hak untuk tidak disiksa



- c. Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani
- d. Hak beragama
- e. Hak untuk tidak diperbudak
- f. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan
- g. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut

Jika seseorang tidak menuruti perintah Penguasa Darurat Sipil, Penguasa Darurat Militer, atau Penguasa Perang yang diberikan berdasarkan Pasal 28 Ayat (1), kepadanya dapat dikenakan ancaman pidana penjara selama-lamanya lima tahun. Sementara itu, apabila kejahatan yang dimaksud dalam pasal-pasal 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, dan 219 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) dilakukan dalam daerah yang dinyatakan dalam keadaan bahaya, hukuman-hukuman pidana tersebut dalam pasal-pasal itu dijadikan dua kali lipat. Juga ditentukan bahwa dalam daerah yang dinyatakan berada dalam keadaan bahaya, apabila terpaksa, penahanan dapat dilakukan di tempat yang ditunjuk oleh Penguasa Darurat Sipil, Penguasa Darurat Militer, atau Penguasa Perang, baik yang berdasarkan undang-undang ini maupun yang berdasarkan peraturan-peraturan lain.

Menurut Pasal 57 Perpu No. 23 Tahun 1959 ini, para pejabat Penguasa Darurat Sipil, Penguasa Darurat Militer, dan/atau Penguasa Perang juga tidak dapat bertindak sewenang-wenang ataupun



menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya oleh undang-undang ini, dapat dihukum dengan ancaman pidana setinggi-tingginya lima tahun.

Dengan ketentuan demikian, terhadap para pejabat penguasa keadaan darurat, juga ada kontrol agar kewenangan yang diberikan kepada mereka tidak digunakan secara sewenang-wenang atau disalahgunakan untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud diberikannya kewenangan itu kepada mereka. Bahkan, ditentukan pula dalam undang-undang ini bahwa siapa saja yang dirugikan karena tindakan-tindakan yang dilakukan berdasarkan undang-undang ini yang kemudian ternyata tidak beralasan, berhak atas penggantian kerugian

E. RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya dan Pelanggaran HAM Terhadap Peraturan Keadaan Bahaya di Indonesia

Pada tahun 1998-1999, pernah disusun dan berhasil dibahas satu rancangan undang-undang tentang keadaan bahaya yang dikenal dengan sebutan RUU-PKB atau Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya. Rancangan Undang-Undang ini diajukan oleh pemerintah dan telah dibahas bersama dengan DPR sebagaimana mestinya. Bahkan, rancangan undang-undang ini telah disahkan oleh DPR sebagai tanda persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR untuk disahkan menjadi undang-undang. Namun, gelombang demonstrasi yang menentang pengesahan rancangan undang-undang ini



sangat besar dari berbagai kalangan masyarakat, sehingga Presiden B.J. Habibie memutuskan tidak mengesahkannya sebagaimana mestinya sesuai dengan ketentuan UUD 1945.¹⁹

Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya tersebut antara lain dimaksudkan untuk menggantikan berbagai ketentuan mengenai keadaan bahaya yang selama ini masih mengandalkan Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Rancangan undang-undang ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi keadaan bahaya (Pasal 1 butir 1). Sementara itu, yang diartikan sebagai keadaan bahaya adalah suatu keadaan terganggunya keamanan atau ketertiban umum oleh adanya kerusuhan yang disertai dengan kekerasan, pemberontakan bersenjata, atau keinginan memisahkan diri dari wilayah negara dengan kekerasan atau timbul ancaman perang atau terjadi perang yang tidak dapat diatasi oleh aparaturnegara secara biasa (Pasal 1 butir 2).

Dalam Rancangan Undang-Undang ini (pasal 8), keadaan bahaya dapat dibedakan menjadi: (a) keadaan khusus; (b) keadaan darurat; dan (c) keadaan perang. Penggolongan yang demikian jelas berbeda dengan penggolongan menurut Perpu Nomor 23 Tahun 1959 yang membedakannya ke dalam: (i) keadaan darurat perang; (ii) keadaan darurat militer; (iii) keadaan darurat sipil.

¹⁹ Ibid.,284



Di dalam pemberlakuan hukum keadaan darurat biasanya cenderung terjadi pelanggaran hak asasi manusia (HAM). Terlepas siapa yang bersalah (apakah pihak aparaturnegara atau tidak), tetapi ketika diberlakukan status hukum dalam keadaan darurat, pasti ada korban, terutama dari pihak sipil yang tidak mempunyai relevansi dengan permasalahan yang ada. Menurut doktrin keadaan darurat, demi untuk mengatasi integritas bangsa dan negara dari ancaman bahaya, pelanggaran HAM terhadap hukum keadaan darurat dimungkinkan atau diperbolehkan.²⁰

Untuk mengantisipasi agar tidak terjadi pelanggaran HAM bagi aparat keamanan yang sedang melaksanakan tugas negara, harus dipastikan terlebih dahulu adanya, pertama necessity of self-defence bagi negara untuk bertindak guna mengatasi suatu bahaya yang mengancam (dangerous threat).

ancaman itu sendiri terbukti bersifat mendadak/tiba-tiba sehingga tidak tersedia lagi waktu mengadakan konsultasi pembahasan dan penentuan kebijakan bersama antara pihak eksekutif dan legislatif. Ketiga, tidak terdapat lagi alternatif solusi yang lebih baik dan lebih efektif untuk mengatasi ancaman yang membahayakan dimaksud, kecuali dengan cara/tindakan yang dilakukan (extra-ordinary measures).

²⁰ Binsar M.Gultom, " Pelanggaran HAM dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia", dalam G:\DATA REVISI\SEPUTAR RUU PKB DAN HAM\pelanggaran-ham-dalam-hukum-keadaan-darurat-di-indonesia.html, di akses pada 1 Agustus 2014



Penegasan mengenai Hak Asasi Manusia telah diatur dalam UUD 1945 amandemen ke-4 Pasal 28I Ayat (1) yaitu : “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi didepan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”.

Agar pemberlakuan status hukum keadaan darurat itu sah secara hukum, presiden harus secara resmi dan terbuka mendeklarasikan atau memproklamasikan hal itu kepada masyarakat luas. Dengan dilakukannya deklarasi tersebut, berarti ada tindakan hukum (legal action) berupa keputusan hukum (legal decision) yang mengikat secara hukum (legally binding), sehingga apabila terjadi peristiwa yang mengancam dan membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk bakal terjadi kerusuhan berdarah di wilayah NKRI akibat kebijakan suatu negara, menurut doktrin keadaan darurat, kepala negara sebagai the sovereign dapat dan harus bertindak cepat untuk mencegah dan mengatasi keadaan yang tidak normal agar kondisi negara dan pemerintahan tetap berada atau kembali kepada keadaan yang normal.

Dari doktrin ini membenarkan secara hukum bahwa hukum yang berlaku dalam keadaan normal dapat dikesampingkan atau ditunda berlakunya, digantikan dengan hukum keadaan darurat yang diberlakukan oleh presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.



Apabila aparat keamanan telah melaksanakan tugas sesuai ketentuan hukum keadaan darurat secara de jure, tindakan aparat keamanan untuk mengatasi peristiwa tersebut dimungkinkan melakukan pelanggaran HAM dalam bentuk apa saja, demi melindungi warga negara serta integritas bangsa dan negara dari ancaman bahaya. Hal ini didasarkan pada doktrin selfpreservation versus defence; demi membela integritas negara dari ancaman bahaya, negara dengan sendirinya memiliki kekuasaan reserve yang sewaktu-waktu dibutuhkan dapat digunakan demi kepentingan seluruh rakyatnya.

Namun, bila terjadi keterlambatan penerapan status hukum keadaan darurat secara de jure, atau tidak adanya pemberlakuan status hukum keadaan darurat dalam daerah konflik, menurut hukum tata negara darurat akan berimplikasi terhadap semua tindakan pemerintah melalui aparat keamanan dapat dikategorikan melakukan pelanggaran HAM.