



BAB IV

MEKANISME PEMBERLAKUAN KEADAAN BAHAYA DALAM NEGARA BERDASARKAN Perpu No. 23 TAHUN 1959 DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

A. Analisis Mekanisme Pemberlakuan Keadaan Bahaya di Indonesia Berdasarkan Perpu No. 23 Tahun 1959

Dalam perjalanan sejarah sejak kemerdekaan sampai sekarang, negara Republik Indonesia tidak pernah lepas dari aneka peristiwa dan kejadian-kejadian yang bersifat luar biasa, baik di bidang politik, ekonomi, maupun di bidang sosial. Gejolak politik datang silih berganti dari kurun waktu yang satu ke kurun waktu yang lain. Gejolak sosial, kerusuhan berdarah di berbagai daerah juga sangat sering terjadi dimana-mana. Demikian juga bencana alam juga datang dari manusia, dari hewan seperti flu burung, nyamuk demam berdarah, dan lain-lain sebagainya.

Dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dengan demikian maka



penggunaan perangkat hukum biasa sejak semula haruslah mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. 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 No. 23 Tahun 1959. Peraturan SOB 1939 membedakan tingkat keadaan bahaya menjadi dua, yaitu dalam keadaan SvO dan SvB. UU Nomor 6 Tahun 1946 tidak mengatur tingkat keadaan bahaya. Hal tersebut berbeda dengan dua peraturan keadaan bahaya berikutnya. 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 keadaan perang. Sejak akhir tahun 1959 hingga sekarang yang dijadikan dasar hukum penerapan keadaan darurat adalah Perpu No. 23 Tahun 1959.¹

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat (bahaya) diatur dalam dua pasal yaitu pasal 12 dan pasal 22, Pasal 12 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang”. Kemudian Pasal 22 ayat (1) menyatakan, “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa,

¹Hariyono, Penerapan Status Bahaya di Indonesia,...62



Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Dari ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945, yaitu (1) keadaan bahaya dan (2) hal ikhwal kegentingan yang memaksa, istilah (legal terms) yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda, istilah yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat. Sedangkan yang kedua memakai istilah “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”, yang jadi permasalahan adalah apakah kata hal ikhwal itu sama dengan pengertian keadaan, tentunya kedua istilah itu berbeda, keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ikhwal adalah isinya, namun demikian dalam praktek keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ikhwal yang membahayakan atau sebaliknya. Ketentuan mengenai pasal 12 dan pasal 22 ayat (1) UUD 1945 itu pada pokoknya terkait juga dengan pasal 10 dan pasal 11 ayat UUD 1945. Dari ketentuan pasal 10, pasal 11 ayat (1), pasal 12 dan pasal 22 ayat (1) dapat diketahui bahwa dalam keadaan yang tidak normal Presiden berwenang untuk :²

1. Menyatakan perang dengan persetujuan DPR
2. Membuat perdamaian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
3. Menyatakan negara dalam keadaan bahaya

² Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat,...210



4. Menyatakan mengakhiri status negara dalam keadaan bahaya
5. Menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang
6. Menggunakan kewenangannya sebagai Panglima tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

Perpu No. 23 Tahun 1959 membedakan keadaan bahaya menjadi tiga tingkatan, yaitu darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang. Dalam Peraturan ini telah digariskan dengan terperinci sifat dan corak keadaan darurat yang ada dan mungkin timbul, dan daya upaya luar biasa serta wewenang apa saja yang diperkenankan ada dalam tangan penguasa darurat itu untuk menghadapi keadaan darurat itu jika itu timbul.³

Alasan untuk menentukan suatu daerah diberlakukan keadaan bahaya cukup longgar dan multitafsir. Ada tiga jenis peristiwa yang dapat dijadikan alasan, yaitu :⁴ Pertama, keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan keadaan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan seperti biasa. Kedua, timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga. Ketiga, hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari

³ Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, (Jakarta : Djambatan, 1996), 11

⁴ Hariyono, Penerapan Status Bahaya di Indonesia,...56



keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Pasal 1 mencerminkan betapa besar keleluasaan pemerintah (presiden) untuk menyatakan seluruh wilayah Indonesia dan atau sebagian wilayah Indonesia dalam keadaan bahaya. Pasal 3 menjelaskan bagaimana peranan Presiden sebagai penguasa tertinggi dalam keadaan bahaya (baik dalam darurat sipil, darurat militer, maupun perang) ditingkat pusat. Dalam menjalankan kekuasaannya selaku Penguasa Keadaan Bahaya Pusat, Presiden dibantu oleh badan pembantu yang anggotanya terdiri dari: menteri pertama, menteri keamanan/pertahanan, menteri dalam negeri dan otonomi daerah, menteri luar negeri, KSAD, KSAL, KSAU dan Kepala Kepolisian Negara. Sesuai dengan penjelasan umum UU No. 23 Prp Tahun 1959 Presiden sebagai kepala pemerintahan hanya akan mempertanggungjawabkan kekuasaan yang dijalankan selama keadaan bahaya pada Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan pada DPR.⁵

Hal yang unik dalam Perpu No. 23 Tahun 1959 adalah kekuasaan yang diberikan pada presiden untuk dapat menyimpang dari aturan umum yang ada. Beberapa perkecualian tersebut antara lain terdapat dalam pasal 4 ayat (4), Pasal 5 ayat (4), dan Pasal 6 ayat (4) yang memberi kebebasan pada Presiden sebagai Penguasa Darurat Sipil/Darurat Militer/Perang Pusat untuk menentukan susunan penguasa keadaan bahaya yang berbeda dengan aturan yang ada dan presiden memandang perlu berhubung dengan

⁵ Ibid.,57.



keadaan. Demikian pula hirarki kekuasaan penguasa keadaan bahaya tidak secara otomatis menjalankan petunjuk dan perintah atasannya karena penguasa keadaan bahaya dipusat diberi hak untuk menentukan lain sesuai dengan kebutuhan.

B. Analisis Mekanisme Pemberlakuan Keadaan Bahaya dalam negara berdasar Perpu No. 23 Tahun 1959 perspektif Hukum Islam

Dalam Perpu No. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya, keadaan bahaya atau darurat dibedakan menjadi 3 menurut kategori tingkatan bahayanya masing-masing, yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang. Ketiga tingkatan inilah yang dipakai untuk membedakan keadaan bahaya di Indonesia selama ini. Pelaksana kekuasaan pada tiap-tiap tingkatan keadaan bahaya tersebut berbeda-beda satu sama lain. Namun, penanggungjawab keadaan darurat, baik darurat perang, darurat militer, maupun darurat sipil adalah Presiden sebagai Panglima Tertinggi Negara, baik dalam keadaan darurat sipil, darurat militer, maupun dalam keadaan darurat perang.⁶

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

⁶ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat...,232.



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

Di Indonesia, pernyataan keadaan bahaya pernah diberlakukan. Di antaranya kita dapat kemukakan kasus pemberlakuan keadaan bahaya di Aceh. Di tahun-tahun terakhir Orde Baru, untuk menghadapi gerakan perlawanan yang menamakan dirinya sebagai Gerakan Aceh Merdeka (GAM), daerah Provinsi Aceh diberlakukan sebagai Daerah Operasi Militer atau dikenal dengan singkatan DOM.⁷ Setelah memasuki masa reformasi, oleh Presiden B.J. Habibie, keadaan darurat militer diturunkan tingkatannya menjadi darurat sipil. Namun, karena perkembangan keadaan tidak membaik, pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, keadaan darurat Militer diberlakukan lagi, yaitu dengan Keputusan Presiden No.28 Tahun 2003 dengan menyatakan” Seluruh wilayah

⁷ Hudi Wahyu, ”*Sejarah Konflik Aceh*”, diakses dari <http://hudi-wahyu-p.blog.ugm.ac.id/2012/05/28/sejarah-konflik-aceh/>, pada tanggal 21 Juni 2014 pukul 13:14



Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Darurat Militer”.⁸

Peristiwa yang terjadi di daerah Aceh tersebut adalah termasuk pemberontakan. Definisi dari pemberontakan itu sendiri adalah orang yang berusaha mengadakan perubahan terhadap sistem pemerintahan atau menghasilkan penguasa-penguasa negara dengan jalan kekerasan, atau menyatakan tidak mau tunduk dengan mendasar pada kekuatan senjata.⁹

Dalam Islam, pemberontakan itu sendiri disebut dengan *bughat*. kata *bughat* adalah bentukan dari *fi'il* (بَغَى يَبْغِي) yang berarti mencari, maksiat, melampaui batas, berpaling dari kebenaran, Z}alim. Sedangkan menurut istilah *syara' bughat* berarti orang-orang yang menentang imam dengan jalan keluar dari pimpinannya dan menolak kewajiban yang dibebankan kepadanya dan mereka mempunyai alasan, pengikut dan kekuatan serta ada imamnya tersendiri.¹⁰

Jika orang-orang yang membangkang itu tidak taat pada imam, dan telah memenuhi syarat dikatakan pembangkang maka ia dikatakan sebagai kelompok yang dzalim dan telah keluar dari jamaah pada hal mentaati

⁸ Keputusan Presiden No.28 Tahun 2003 tentang pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. LN-RI Tahun 2003 Nomor 54, yang ditetapkan tanggal 18 Mei 2003, dan mulai berlaku tanggal 19 Mei 2003

⁹Hajar Binti Harun, “*Tinjauan Ketatanegaraan Islam Terhadap Darurat Negara Menurut Perundangan Malaysia*”, Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah, 2009, 75

¹⁰Dewi, “*Hukum Islam Tentang Bughat Beserta Hikmahnya*”, diakses dari <http://dewijforever.blogspot.com/2011/09/hukum-islam-tentang-bughat-beserta.html>, pada tanggal 21 Juni 2014 pukul 13:53



pemimpin itu diperintahkan oleh Allah swt. Sebagaimana firmanNya yang berarti:

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah RasulNya, dan *ulil amri* di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (QS. An Nisa' 59)

Hukum bugha>t adalah haram, dan dapat diperangi sampai mereka kembali taat. sesuai dengan firman Allah SWT yang artinya:

“Dan jika ada dua golongan dari orang-orang mu'min berperang maka damaikanlah antara keduanya. Jika salah satu dari kedua golongan itu berbuat aniaya terhadap golongan yang lain maka perangilah golongan yang berbuat aniaya itu sehingga golongan itu kembali kepada perintah Allah; jika golongan itu telah kembali (kepada perintah Allah) maka damaikanlah antara keduanya dengan adil dan berlaku adillah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berlaku adil.” (QS. Al-Hujurat: 9)



Pelaku bughat wajib diupayakan agar mereka kembali taat kepada imam. Usaha mengajak mereka kembali taat dilakukan dengan cara bertahap, yaitu:¹¹

1. Mengirim utusan kepada mereka untuk mengetahui sebab-sebab mereka melakukan pemberontakan. Apabila sebab-sebab itu ternyata berupa ketidaktahuan, maka diusahakan agar mereka jadi mengerti.
2. Jika tindakan pertama tidak berhasil dan mereka tetap bertahan dengan pendapat mereka, tindakan selanjutnya adalah menasehati mereka dan mengajak untuk kembali mentaati imam yang syah.
3. Jika usaha kedua itupun tidak berhasil, maka tindakan ketiga adalah memberikan ultimatum atau ancaman.
4. Jika dengan ketiga tersebut mereka masih tetap tidak mau kembali taat, tindakan terakhir adalah memerangi mereka sampai sadar dan kembali taat.

Mengenai pasal 1 Perpu No.23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya dalam negara, sudah jelas mengenai pembagian keadaan bahaya serta mekanisme pemberlakuannya. Sebagaimana di dalam Islam, keadaan bahaya disebut dengan dharurat. Menurut Al-Layts, kata *ad-d}arurat*

¹¹Dewi, "Hukum Islam Tentang Bughat Beserta Hikmahnya", diakses dari <http://dewijiforever.blogspot.com/2011/09/hukum-islam-tentang-bughat-beserta.html>, pada tanggal 21 Juni 2014 pukul 13:53

adalah bentuk jadian dari *al-idtira*. Secara bahasa, dua kata ini bermakna sama, yakni suatu kebutuhan yang amat sangat mendesak (*syiddat al-luzum*), sesuatu yang tidak dapat dihindari (*la ghina 'anhu*), atau sesuatu yang memaksa (*alja'ahu*). Menurut al-Hamawy, darurat merupakan limit akhir keterpaksaan yang jika tidak menerjang sesuatu meski dilarang bisa mengancam jiwa.¹²

Penjelasan yang secara jelas tentang darurat juga di sampaikan oleh Wahbah Zuhaili, yaitu datangnya kondisi bahaya atau kesulitan yang amat berat kepada diri manusia, yang membuat dia kuatir akan terjadi kerusakan (*dahar*) atau sesuatu yang menyakiti jiwa, anggota tubuh, kehormatan akal, harta dan yang bertalian dengannya. Ketika itu boleh atau tidak dapat tidak harus mengerjakan yang diharamkan, atau meninggalkan yang diwajibkan, atau menunda waktu pelaksanaannya guna menghindari kemudharatan yang diperkirakan dapat menimpa dirinya selama tidak keluar dari syarat-syarat yang ditentukan oleh syara'.¹³

Islam mengajarkan kepada semua pemeluknya untuk terus menjaga tujuan syari'at, karena dengan menjaga hal itu manusia akan menemukan sebuah kehidupan yang akan menghormatinya sebagai manusia, sebagai sebuah tujuan maqashid al-syariah juga secara tidak langsung akan memberikan kepada kita bahwa didalamnya akan menunjukkan sesuatu itu dikatakan membahayakan atau dharurat apabila melanggar dari hal dari

¹² Hajar Binti Harun, "Tinjauan Ketatanegaraan Islam Terhadap Darurat Negara Menurut Perundangan Malaysia", Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah, 2009, 81

¹³ Wahbah Zuhaili, Konsep Darurat Dalam Hukum Islam, ... 72



tujuan syariat. Maqashid al-syari'ah, yang artinya adalah "tujuan-tujuan syari'at" itu ada beberapa tujuan dan sasaran yang diperhatikan oleh syari'at di dalam seluruh hukumnya atau sebagian besar darinya; atau maqashid al-syari'ah adalah titik akhir dari syari'at, dan rahasia-rahasia dimana syari'at meletakkannya pada setiap hukum-hukum syari'at.¹⁴ Mengetahui maqashid al-syari'ah adalah sebuah ketentuan yang pasti bagi manusia selamanya. Di dalam tujuan syari'at ini terdapat konsep Daruriyyat : sebuah kemaslahatan dimana kehidupan manusia dari segi agamawi dan duniawi sangat bergantung kepadanya secara primer. Sekiranya kemaslahatan ini tidak terwujud, maka hilanglah kehidupan di dunia dan semakin semaraklah kerusakan serta semakin sempitlah kenikmatan abadi dan akan mendapatkan siksa di akhirat kelak. Dalam hal ini terdapat 5 perkara yang disyari'atkan Islam untuk menjaganya dalam bentuk hukum meliputi dua perkara yaitu mewujudkannya dan melestarikannya:¹⁵

a. Agama

Agama adalah Kumpulan akidah, ibadah dan muamalah yang disyari'atkan Allah SWT untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, dan hubungan dengan sesamanya. Allah SWT mensyari'atkan untuk mewujudkan, mengukuhkan, dan mendirikannya dengan cara mewajibkan melakukan lima rukun Islam yaitu Syahadah, mendirikan

¹⁴Imam al-Syatibi, *al-Muwafaqat*, (Ttp:Dar al-fikr, t.th),2-5 dilihat juga pada Abdul Wahab Khalaf, Ilmu Ushul Fiqh, (Kairo: Dar al-Hadits,2003),231-234.

¹⁵<http://akitiano.blogspot.com/2008/03/maqshid-al-syarah-tujuanmaksud-dari.html>, diakses pada tanggal 21 Juni 2014 pukul 14:09



s}alat, membayar zakat, puasa bulan Ramadhan dan melakukan haji bagi orang yang mampu. Allah SWT juga mewajibkan mengajak kepada agama dengan hikmah dan nasihat yang baik.

b. Diri manusia

Islam mensyari'atkan agar mewujudkan dan melestarikan manusia dengan jalan pernikahan dan melanjutkan keturunan. Agar dapat menjaga dan menjamin kehidupan manusia, Islam mewajibkan secara pasti untuk makan, minum, pakaian dan lain-lain. Selain itu Islam juga mengharamkan segala bentuk perbuatan yang dapat mengancam keselamatan jiwa seperti membunuh, menganiaya, dan sebagainya.

c. Akal

Akal adalah sebuah nikmat yang agung. Allah SWT memberinya agar membedakan antara manusia dengan makhluk lainnya, karena itu Allah mensyari'atkan untuk menjaganya dan menganjurkan untuk memanfaatkan akal untuk mendapat ilmu. Agar dapat menjaganya, Allah SWT melarang segala sesuatu yang dapat merusak atau melemahkan akal. Maka dari itu, sebuah hukuman akan didapatkan bagi yang meminum/memakan sesuatu yang dapat melemahkan akal.

d. Nasab

Keturunan yang baik harus tetap dilestarikan dengan pernikahan. Agar dapat menjaganya, Islam mengharamkan zina dan menegakkan hukuman



bagi pelakunya. Ini adalah karena mencegah dari bercampurnya nasab dan menjaga kemuliaan manusia

e. Harta

Harta adalah sebuah lantaran untuk dapat bertahan hidup. Maka dari itu syari'at mewajibkan agar mencari harta, dan berusaha untuk mendapatkan harta. Syari'at juga memperbolehkan berhubungan mu'amalah dengan cara jual-beli, sewa, dan lain-lain untuk mengatur cara memanfaatkan harta. Agar dapat menjaganya, maka diharamkan mencuri. Diharamkannya menipu dan mengkhianat.

Memang benar bahwa semua negara menginginkan semua kehidupan masyarakatnya berjalan dengan baik tanpa adanya rasa takut, adanya gangguan maupun tindakan pemberontakan yang dapat membahayakan negara tersebut, oleh karena itu negara Indonesia yang budaya serta tradisi kehidupan beragamnya masih kental dan melekat sudah semestinya semua dimensi kehidupan bernegara dan bermasyarakat berlandaskan kepada hukum Islam yang telah direduksi (dिसesuaikan) dengan budaya negara tersebut, namun demikian tujuan dari syari'at Islam pun secara penuh dijalankan sebagaimana di dalam perundang-undangnya mengatur sesuai dengan Maqasid al-syari'ah.